HÉCTOR OLASOLO
Director Académico
LAURA VACCA MOYANO
KAREN TATIANA MATIZ ESPINOSA
SIMÓN OSPINA PIESCHACÓN
JUAN MANUEL PONGUTA FORERO
FRANCISCA GOMES DA SILVA SEABRA
LAURA RODRÍGUEZ MARTÍN
WALTER SANTIAGO CARDOZO SILVA
Coordinadores

43

ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN SOBRE EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN ASOCIADA AL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL

Especial atención a América Latina y Colombia

TOMO I

Elementos relativos a la primera aproximación al fenómeno, al estudio de caso sobre el narcotráfico marítimo y la ciudad-puerto y al derecho constitucional, electoral y administrativo

tirant
lo blanch
PERSPECTIVAS IBEROAMERICANAS SOBRE LA JUSTICIA

ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN SOBRE EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN ASOCIADA AL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL

ESPECIAL ATENCIÓN A AMÉRICA LATINA Y COLOMBIA

TOMO I

ELEMENTOS RELATIVOS A LA PRIMERA APROXIMACIÓN AL FENÓMENO, AL ESTUDIO DE CASO SOBRE EL NARCOTRÁFICO MARÍTIMO Y LA CIUDAD-PUERTO Y AL DERECHO CONSTITUCIONAL, ELECTORAL Y ADMINISTRATIVO

COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT LO BLANCH

María José Añón Roig
Catedrática de Filosofía del Derecho de la Universidad de Valencia

Ana Cañizares Laso
Catedrática de Derecho Civil de la Universidad de Málaga

Jorge A. Cerdio Herrán
Catedrático de Teoría y Filosofía del Derecho Instituto Tecnológico Autónomo de México

José Ramón Cossío Díaz
Ministro en retiro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y miembro de El Colegio Nacional

María Luisa Cuerda Arnau
Catedrática de Derecho Penal de la Universidad Jaume I de Castellón

Manuel Díaz Martínez
Catedrático de Derecho Procesal de la UNED

Carmen Domínguez Hidalgo
Catedrática de Derecho Civil de la Pontificia Universidad Católica de Chile

Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM

Owen Fiss
Catedrático emérito de Teoría del Derecho de la Universidad de Yale (EEUU)

José Antonio García-Cruces González
Catedrático de Derecho Mercantil de la UNED

José Luis González Cussac
Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Valencia

Luis López Guerra
Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid

Ángel M. López y López
Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Sevilla

Marta Lorente Sariñena
Catedrática de Historia del Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid

Javier de Lucas Martín
Catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía Política de la Universidad de Valencia

Víctor Moreno Catena
Catedrático de Derecho Procesal de la Universidad Carlos III de Madrid

Francisco Muñoz Conde
Catedrático de Derecho Penal de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

Angelika Nussberger
Catedrática de Derecho Constitucional e Internacional en la Universidad de Colonia (Alemania). Miembro de la Comisión de Venecia

Héctor Olasolo Alonso
Catedrático de Derecho Internacional de la Universidad del Rosario (Colombia) y Presidente del Instituto Ibero-Americano de La Haya (Holanda)

Luciano Parejo Alfonso
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid

Consuelo Ramón Chornet
Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Valencia

Tomás Sala Franco
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Valencia

Ignacio Sancho Gargallo
Magistrado de la Sala Primera (Civil) del Tribunal Supremo de España

Elisa Speckman Guerra
Directora del Instituto de Investigaciones Históricas de la UNAM

Ruth Zimmerling
Catedrática de Ciencia Política de la Universidad de Mainz (Alemania)

Fueron miembros de este Comité:
Emilio Beltrán Sánchez, Rosario Valpuesta Fernández y **Tomás S. Vives Antón**

Procedimiento de selección de originales, ver página web:
www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales

ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN SOBRE EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN ASOCIADA AL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL

ESPECIAL ATENCIÓN A AMÉRICA LATINA Y COLOMBIA

TOMO I

ELEMENTOS RELATIVOS A LA PRIMERA APROXIMACIÓN AL FENÓMENO, AL ESTUDIO DE CASO SOBRE EL NARCOTRÁFICO MARÍTIMO Y LA CIUDAD-PUERTO Y AL DERECHO CONSTITUCIONAL, ELECTORAL Y ADMINISTRATIVO

Volumen 43

Director Académico
Héctor Olasolo

Coordinadores
Laura Vacca Moyano
Karen Tatiana Matiz Espinosa
Simón Ospina Pieschacón
Juan Manuel Ponguta Forero
Francisca Gomes Da Silva Seabra
Laura Rodríguez Martín
Walter Santiago Cardozo Silva

tirant lo blanch
Valencia, 2026

Copyright ® 2026

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com.

Colección Perspectivas Iberoamericanas sobre la Justicia

Directores:

HÉCTOR OLASOLO
CAROL PRONER

© VV.AA.

© TIRANT LO BLANCH
EDITA: TIRANT LO BLANCH
C/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia
TELFS.: 96/361 00 48 - 50
FAX: 96/369 41 51
Email: tlb@tirant.com
www.tirant.com
Librería virtual: www.tirant.es
ISBN: 979-13-7021-848-5
MAQUETA: Tink Factoría de Color

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: *atencioncliente@tirant.com.* En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en *www.tirant.net/ index.php/empresa/politicas-de-empresa* nuestro procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa: http://www.tirant.net/Docs/RSCTirant.pdf

Directores de la colección:

HÉCTOR OLASOLO

Presidente del Instituto Ibero-Americano de la Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional (Países Bajos); Catedrático de Derecho Internacional en la Universidad del Rosario (Colombia), donde dirige el Programa de Maestría en Derecho Internacional, la Clínica Jurídica Internacional (CJI), el Anuario Iberoamericano de Derecho Internacional Penal (ANIDIP) y la Colección International Law Clinic Reports (ILCR); Director Académico de las Redes de Investigación Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia y Respuestas a la Corrupción asociada al Crimen Organizado Transnacional.

CAROL PRONER

Directora para América Latina del Instituto Joaquín Herrera Flores (Brasil); Codirectora de la Maestría en Derechos Humanos, Multiculturalidad y Desarrollo, Universidad Pablo Olavide y Universidad Internacional de Andalucía (España); Profesora de Derecho Internacional de la Universidad Federal de Río de Janeiro (Brasil).

Nota

El presente trabajo se inscribe dentro del Programa de Investigación "Estrategia de respuesta integrada desde el derecho público comparado e internacional para enfrentar en Colombia la corrupción asociada al crimen transnacional organizado, a la luz de una aproximación evolutiva a las dinámicas del narcotráfico marítimo por medio de simulación de sistemas sociales" (2020-2023), cuyo investigador principal es el profesor Héctor Olasolo (Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario), con número de referencia de Minciencias (Colombia) 70593 y 70593 y ejecutado por la Universidad del Rosario y la Pontificia Universidad Javeriana (Colombia). Las 27 obras colectivas temáticas de este Programa, que han sido llevadas a cabo a través de los trece grupos de investigación de la Red de Investigación sobre Respuestas a la Corrupción asociada al Crimen Organizado Transnacional (creada para la ejecución del Programa 70593), así como los 5 tomos relativos a los Elementos de Análisis y Reflexión y los dos volúmenes finales donde se recoge el Programa de Acción propuesto, han contado con financiación externa para su publicación del Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional (IIH) (Países Bajos).

Agradecimientos

A la Dirección de Investigación e Innovación y las Facultades de Jurisprudencia y Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia), así como a la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá, Colombia) y al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia (MINCIENCIAS) por la financiación recibida para desarrollar este proyecto.

A la Editorial Tirant lo Blanch y al Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional (Países Bajos), por haber hecho posible la creación de la Red de Investigación sobre Respuestas a la Corrupción asociada al Crimen Organizado Transnacional.

Índice

Director Académico 25

Coordinadores 27

Red de Investigación sobre Respuestas a la Corrupción asociada al Crimen Organizado Transnacional: membresía en el periodo 2020-2025 29

Colaboradores en el proceso de elaboración de los Elementos de Análisis y Reflexión y del Programa de Acción no pertenecientes a la Red 53

Obras colectivas temáticas, Elementos de Análisis y Reflexión y Programa de Acción publicados por la Red de Investigación en el periodo 2024-2026.. 55

Autores que han presentado las obras colectivas temáticas, los Elementos de Análisis y Reflexión y el Programa de Acción 61

Seminarios Internacionales realizados por la Red de Investigación en el periodo 2021-2025 65

Introducción a los Elementos de Análisis y Reflexión y al Programa de Acción resultantes de la ejecución del Programa de Investigación 70593 sobre Respuestas a la Corrupción asociada al Crimen Organizado Transnacional 71

Abreviaturas..... 79

Prólogo 83

Ignacio Berdugo Gómez de la Torre (España)
Profesor Emérito. Universidad de Salamanca (España)

TOMO I
ELEMENTOS RELATIVOS A LA PRIMERA APROXIMACIÓN AL FENÓMENO, AL ESTUDIO DE CASO SOBRE EL NARCOTRÁFICO MARÍTIMO Y LA CIUDAD-PUERTO Y AL DERECHO CONSTITUCIONAL, ELECTORAL Y ADMINISTRATIVO

Parte I
Elementos de análisis y reflexión relativos a la primera aproximación al fenómeno de la corrupción asociada al crimen organizado transnacional en América Latina

Sección 1. Reflexión preliminar

1. Premisas de los estudios que sirven de fundamento a los Elementos de Análisis y Reflexión 95

Sección 2. Elementos relativos a las manifestaciones de la corrupción pública y privada asociada al crimen organizado transnacional en América Latina

2. Manifestaciones de la corrupción pública 99

3. Manifestaciones de la corrupción privada 107

4. Un fenómeno no exclusivo de América Latina: el caso español 115

5. Manifestaciones de la corrupción pública y privada asociada al crimen organizado transnacional: especial atención a las prácticas corruptas promovidas por el narcotráfico marítimo y su impacto en las Armadas..... 119

6. Función desempeñada por los medios de comunicación 127

Sección 3. Elementos relativos a las causas de la corrupción pública y privada asociada al crimen organizado transnacional en América Latina

7. Existencia de múltiples causas 131

8. Causas específicas relacionadas con la corrupción pública 133

9. Causas específicas relacionadas con la corrupción privada 141

Sección 4. Elementos relativos a las consecuencias de la corrupción pública y privada asociada al crimen organizado transnacional en América Latina

10. Ámbitos institucional, político y judicial 149

11. Ámbito económico 153

12. Ámbitos social y medioambiental 159

Sección 5. Elementos relativos a la medición de la corrupción

13. Métricas subjetivas..... 167

14. Métricas objetivas 173

Sección 6. Elementos relativos al crimen organizado: su dimensión transnacional y la función central de la corrupción en el funcionamiento de los grupos delictivos organizados

15. Primera aproximación al fenómeno: el lucro como objetivo principal y su organización en redes de alcance global 181

16. Orígenes del crimen organizado: especial atención a su nacimiento y evolución en los Estados Unidos..... 185

17. Transnacionalización del crimen organizado 189

18. La corrupción como elemento central del funcionamiento de los grupos delictivos organizados..... 193

19. Otros aspectos relevantes de los grupos delictivos organizados 197

20. Modelos de grupos delictivos organizados 203

Sección 7. Elementos relativos a las manifestaciones, causas y consecuencias del crimen organizado transnacional en América Latina

21. Manifestaciones 209

22. Causas relativas a la injerencia extranjera, la falta de presencia estatal, las debilidades estructurales del Estado de derecho y la actuación de las élites políticas y económicas 217

23. Causas relativas a la pobreza, la desigualdad, la falta de oportunidades, la violencia estructural, las políticas de tolerancia cero y mano dura, la globalización y desregulación neoliberales, la mundialización de las finanzas y las nuevas tecnologías 221

24. Causas relativas a la necesidad de acudir a las teorías de la acción social y de los factores estructurales para comprender aspectos clave del desarrollo del crimen organizado transnacional en América Latina 227

25. Consecuencias en el ámbito institucional y en el Estado de derecho .. 231

26. Consecuencias en los ámbitos económico y social 235

27. Consecuencias en el ámbito medioambiental 241

Parte II
Elementos de análisis y reflexión relativos al estudio de caso sobre las dinámicas de adaptación del narcotráfico marítimo y la ciudad-puerto

Sección 8. Elementos relativos al análisis de un fenómeno que muestra la forma de operar del Crimen Organizado Transnacional dentro y fuera de América Latina

28. Patrones de organización del narcotráfico marítimo y su importancia, junto con la ciudad-puerto, para el crimen organizado transnacional 249

29. Globalización del narcotráfico marítimo: especial atención al tráfico de cocaína 253

30. Modalidades del narcotráfico marítimo 257

31. Centralidad de los puertos en la cadena de suministro del comercio marítimo internacional 263

32. Relevancia de los puertos de salida en el narcotráfico marítimo: el caso de los puertos brasileños 269

33. Importancia de los puertos de llegada en el narcotráfico marítimo: el caso de los puertos de Amberes y Rotterdam 273

34. El binomio corrupción-ciudad puerto como piedra angular sobre la que se construye el narcotráfico marítimo 277

35. Resultados de la simulación de las dinámicas de la ciudad-puerto como sistema social adaptativo: el impacto en los niveles de corrupción en la actuación de los grupos delictivos organizados y otros factores relevantes ... 281

Sección 9. Elementos relativos a las respuestas no jurídicas al narcotráfico marítimo y a sus prácticas corruptas en la ciudad-puerto, que son compatibles con las actuales normas y estrategias globales y nacionales antidroga y anticorrupción

36. Reflexiones preliminares 291

37. Análisis y gestión de riesgos propuestos por la Organización Mundial de Aduanas y la Unión Europea 297

38. Cierre de las terminales portuarias al público y tecnificación de sus procesos 301

39. Vigilancia de los buques atracados en las terminales portuarias y estímulos al personal que trabaja en ellas 305

40. Cooperación internacional multilateral I: el Programa Global para Delitos Marítimos 309

41. Cooperación internacional multilateral II: la Campaña Orión 313

Sección 10. Elementos relativos a las respuestas desde la regulación internacional de los espacios marítimos y los puertos que son compatibles con las actuales normas y estrategias globales y nacionales antidroga y anticorrupción

42. Regulación internacional de los espacios marítimos: fases de su evolución 319

43. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y otros acuerdos internacionales que regulan los espacios marítimos 327

44. Regulación del estatuto de los puertos por la Organización Marítima Internacional 335

Sección 11. Reflexiones finales

45. Causas del aparente fracaso de la estrategia de lucha contra el narcotráfico marítimo seguida en las últimas décadas 341

46. Necesidad de reorientar la estrategia de lucha contra el narcotráfico marítimo 345

Parte III
Primera aproximación a los elementos de análisis y reflexión de carácter jurídico y ámbito nacional

Sección 12. Reflexiones preliminares sobre los elementos de análisis y reflexión de carácter jurídico y ámbito nacional

47. Premisas sobre las que se han construido los estudios jurídicos de ámbito nacional que sirven de fundamento a los Elementos de Análisis y Reflexión 353

Parte IV
Elementos de análisis y reflexión de derecho constitucional

Sección 13. Reflexiones preliminares

48. Constitucionalismos liberal, social y democrático 359

Sección 14. Elementos sobre el concepto formal de Estado de derecho como herramienta del constitucionalismo liberal

49. Concepto formal de Estado de derecho: los estándares de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en los ámbitos institucional y de análisis del impacto normativo 363

50. Establecimiento en América Latina de instituciones dirigidas a promover, supervisar y aplicar estrategias para la mejora regulatoria en la administración pública y regulación de los análisis de impacto normativo 367

Sección 15. Elementos sobre los principios de participación política y derechos de la ciudadanía y de equidad e inclusión como herramientas de los constitucionalismos social y democrático

51. Principio de participación política y derechos de la ciudadanía..... 375

52. Principios de equidad e inclusión..... 381

Sección 16. Reflexiones finales

53. Priorización en los estándares internacionales de las respuestas ofrecidas por el constitucionalismo liberal, relegación a un segundo plano de las previstas en el constitucionalismo social y desconocimiento del constitucionalismo democrático 387

Parte V
Elementos de análisis y reflexión de derecho electoral

Sección 17. Reflexiones preliminares

54. Importancia de comprender las respuestas ofrecidas por el derecho electoral 395

Sección 18. Elementos sobre los mecanismos de selección de las candidaturas electorales a cargos de elección popular

55. Primera aproximación y estándares internacionales 399

56. Regulación de partidos políticos y procesos internos de selección a cargos de elección popular, creación de órganos internos de control y garantías de igualdad de género 401

Sección 19. Elementos sobre la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales

57. Primera aproximación y estándares internacionales 407

58. Regulación de la financiación pública directa o indirecta y de las contribuciones privadas: prohibiciones y límites máximos a las subvenciones públicas y a las donaciones privadas 411

59. Mecanismos de vigilancia, control y sanción del cumplimiento de la normativa electoral que regula la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales: primera aproximación y estándares internacionales 415

60. Registro de partidos políticos, límites máximos de ingresos y gastos de campaña, órganos internos de fiscalización, obligaciones y estados contables, sistemas de auditoría y evaluación externa, sanciones y órganos competentes para su imposición 419

Sección 20. Elementos sobre la regulación de otros mecanismos de influencia indebida en la formulación de políticas públicas

61. Regulación de las actividades de cabildeo o *lobby* y gestión de intereses particulares 425

62. Registros obligatorios de lobistas, deberes de divulgación de actividades y de transparencia en las relaciones con autoridades y funcionarios públicos, principio de igualdad de acceso a los procesos de elaboración de las políticas públicas y desafíos de las nuevas tecnologías 429

Sección 21. Reflexiones finales

63. Ineficacia de las reformas electorales dirigidas a abordar la estrecha relación entre la corrupción política, el narcotráfico y los procesos electorales en América Latina: cinco claves para su comprensión 437

64. Insuficiencia de una estrategia limitada a las reformas institucionales y los desarrollos normativos para abordar la corrupción asociada al crimen organizado transnacional 441

Parte VI
Elementos de análisis y reflexión de derecho administrativo
I: Medidas transversales de prevención

Sección 22. Reflexiones preliminares

65. Identificación de los ámbitos de incidencia de la administración pública objeto de análisis 449

Sección 23. Elementos relativos al fortalecimiento de los sistemas de integridad del sector público

66. Primer acercamiento a las distintas dimensiones de los sistemas de integridad del sector público 453

67. Dimensión orgánica 457

68. Dimensión sancionadora 463

69. Dimensión de capacitación 465

70. Dimensión funcional relativa a la emisión de recomendaciones de mejoras en el cumplimiento de los valores y principios organizacionales. 467

71. Reflexiones finales 469

Sección 24. Elementos relativos a la utilización de los datos digitales de libre uso y a una administración pública, abierta y segura mediante las nuevas tecnologías

72. Utilización estratégica de los datos digitales de libre uso 473

73. Establecimiento de una administración pública, abierta y segura mediante las tecnologías de la información y las comunicaciones 477

Sección 25. Elementos relativos al control social de la corrupción y a la gestión de los conflictos de intereses

74. Control social de la corrupción: denuncias, veedurías ciudadanas y movilizaciones populares 483

75. Gestión de los conflictos de intereses 487

Sección 26. Reflexiones finales

76. Reflexiones finales sobre las medidas transversales de prevención..... 493

Parte VII
Elementos de análisis y reflexión de derecho administrativo II: Medidas específicas de prevención

Sección 27. Reflexiones preliminares

77. Identificación de los ámbitos de ejercicio de la actividad administrativa del Estado en los que se presentan las mayores oportunidades de falta de integridad pública y prácticas de corrupción 501

Sección 28. Elementos relativos al diseño y aplicación del régimen de la función pública

78. Primer acercamiento y estándares internacionales 505

79. Importancia de incorporar de manera gradual un servicio civil profesionalizado y de calidad cuyas funciones estén claramente delimitadas.... 509

80. Reflexiones finales 515

Sección 29. Elementos relativos al ámbito de la contratación pública de bienes y servicios

81. Primera aproximación y estándares internacionales..... 519

82. Mejoras normativas: especial atención al régimen de contratación de obras públicas en Colombia 521

83. Causas que favorecen el mantenimiento de las prácticas corruptas a pesar de las mejoras normativas: especial atención al caso colombiano.... 525

Sección 30. Elementos relativos al ámbito de la gestión de las empresas públicas

84. Primera aproximación y estándares internacionales..... 531

85. Análisis comparado dentro y fuera de América Latina 533

86. Situación en Colombia en relación con la consolidación del gobierno corporativo en las empresas públicas, las medidas anticorrupción, el fortalecimiento del control del Estado sobre las empresas de su propiedad y el aumento de las competencias de sus juntas directivas para dotarlas de mayor autonomía..... 537

Sección 31. Elmentos relativos al ámbito de la expedición de licencias, permisos y autorizaciones: especial atención a la concesión de licencias de armas

87. Potestad administrativa para expedir licencias, permisos y autorizaciones como parte del concepto de policía administrativa: primera aproximación 543

88. Estudio de caso sobre si la actividad de policía manifestada en el otorgamiento de licencias de armas tiene incidencia directa en la propagación de fenómenos como la corrupción y el crimen organizado transnacional: las importantes diferencias entre los sistemas no latinoamericanos 545

89. Consecuencias de la influencia española en los sistemas latinoamericanos 549

90. Situación en Colombia 553

Sección 32. Reflexiones finales

91. Reflexiones finales sobre las medidas específicas de prevención 559

Parte VIII
Elementos de análisis y reflexión de derecho administrativo III: Mecanismos de vigilancia y fiscalización, responsabilidad patrimonial y responsabilidad sancionadora

Sección 33. Reflexiones preliminares

92. Importancia de los diseños institucionales de control y de las sanciones administrativas y disciplinarias 567

Sección 34. Elementos relativos al control interno

93. Primer acercamiento y estándares internacionales 571

94. Derecho nacional comparado dentro y fuera de América Latina 573

95. Situación en Colombia 577

Sección 35. Elementos relativos al control externo

96. Primera aproximación a la contraposición de los modelos de control externo europeo y anglosajón..... 581

97. Estándares internacionales y situación en América Latina y Colombia 585

Sección 36. Elementos relativos a la responsabilidad fiscal en la gestión de los recursos públicos y a la acción de repetición contra los agentes del Estado

98. Responsabilidad fiscal..... 591

99. Acción de repetición: primera aproximación y estándares internacionales 595

100. Acción de repetición: análisis comparado dentro y fuera de América Latina 597

Sección 37. Elementos relativos a las sanciones administrativas y disciplinarias

101. Sanciones administrativas 603

102. Sanciones disciplinarias: primera aproximación y estándares internacionales 609

103. Sanciones disciplinarias: análisis comparado dentro y fuera de América Latina 611

Sección 38. Reflexiones finales

104. Reflexiones finales sobre los mecanismos de vigilancia y fiscalización, la responsabilidad patrimonial y la responsabilidad sancionadora 617

Parte IX
Elementos de análisis y reflexión de derecho administrativo IV: Marco deontológico y derecho disciplinario en la administración de justicia y en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado

Sección 39. Reflexiones preliminares

105. Administrar justicia y mantener la seguridad interna y externa como aspectos esenciales de la función pública que son cruciales para la lucha contra la corrupción 625

106. Marco deontológico y sistema disciplinario: dos herramientas complementarias para enfrentar la corrupción en la administración de justicia, los cuerpos de policía y las fuerzas armadas 627

Sección 40. Elementos relativos al marco deontológico y al sistema disciplinario aplicables a la administración de justicia: estándares internacionales y principios/valores

107. Estándares internacionales 633

108. Importancia de fortalecer los principios/valores de legalidad/lealtad, transparencia/confianza e integridad/actuación recta en el marco deontológico de actuación en la administración de justicia 639

Sección 41. Elementos relativos al marco deontológico y al sistema disciplinario aplicables en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado: estándares internacionales y principios/valores

109. Estándares internacionales aplicables a los cuerpos de policía 645

110. Estándares internacionales aplicables a las fuerzas armadas 649

111. Importancia de fortalecer los principios de jerarquía y disciplina en el marco deontológico de actuación de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado 653

Sección 42. Elementos relativos a los fines de las sanciones disciplinarias aplicables en la administración de justicia y en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado

112. Fines correctivo, disuasivo, restitutivo y educativo de las sanciones disciplinarias..... 659

113. El problema del vacío normativo respecto a los fines de las sanciones disciplinarias en el derecho nacional comparado dentro y fuera de América Latina..... 663

Sección 43. Elementos relativos a los tipos de sanciones disciplinarias aplicables en la administración de justicia y en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado

114. Tipos de sanciones disciplinarias aplicables a los funcionarios de la administración de justicia..... 669

115. Tipos de sanciones disciplinarias aplicables a los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado..... 673

Sección 44. Elementos relativos al procedimiento disciplinario en la administración de justicia y en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado

116. Aspectos relevantes sobre el procedimiento disciplinario en la administración de justicia 677

117. Aspectos relevantes sobre el procedimiento disciplinario en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado..... 679

118. Excesivo margen de discrecionalidad de los órganos de decisión: el caso del juicio de antijuridicidad de la falta disciplinaria 683

Sección 45. Reflexiones finales

119. Reflexiones finales sobre la necesidad de reforzar los marcos deontológicos y los programas de formación y de introducir reformas estructurales en los sistemas disciplinarios..... 689

ÍNDICE TEMÁTICO COMPLETO TOMOS I - V..... 693

Director Académico

Héctor Olasolo (España/Colombia)

Licenciado y doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca (España). Maestría en Derecho por la Universidad de Columbia (EE.UU.). Presidente del Instituto Ibero-Americano de la Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional (Países Bajos). Profesor Titular de Carrera Académica de Derecho Internacional en la Universidad del Rosario (Colombia), donde dirige el Programa de Maestría en DI, la Clínica Jurídica Internacional, el Anuario Iberoamericano de Derecho Internacional Penal (ANIDIP) y la Colección *International Law Clinic Reports* (ILCR). Director Académico de las Redes de Investigación Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia y Respuestas a la Corrupción asociada al Crimen Organizado Transnacional. Investigador Senior Minciencias (Colombia). Investigador Principal del Programa 70593 y del Proyecto 70817 de Minciencias sobre Corrupción asociada al Crimen Organizado Transnacional. ORCID: http://orcid.org/0000-0001-9724-0163.

Coordinadores

Laura Vacca Moyano (Colombia)

Miembro de la Cohorte de 2024 de la Clínica Jurídica Internacional organizada por la Universidad del Rosario (Colombia) en alianza con el Instituto Ibero-Americano de La Haya (IIH) y la Oficina de Defensa Pública de las Víctimas de la Corte Penal Internacional.

Oscar Fernando Rincón Galarza (Colombia)

Miembro de la Cohorte de 2025 del Programa de Especialización en Derecho Internacional de la Universidad del Rosario.

Mariana Molina Flórez (Colombia)

Miembro de la Cohorte de 2024 de la Clínica Jurídica Internacional organizada por la Universidad del Rosario (Colombia) en alianza con el Instituto Ibero-Americano de La Haya (IIH) y la Oficina de Defensa Pública de las Víctimas de la Corte Penal Internacional.

Alejandra Sofía Sánchez Ramírez (Colombia)

Miembro de la Cohorte de 2025 del Programa de Especialización en Derecho Internacional de la Universidad del Rosario.

Melissa Vanessa Estrada Oliveira (Colombia)

Miembro de la Cohorte de 2025 del Programa de Especialización en Derecho Internacional de la Universidad del Rosario (Colombia).

Luisa Fernanda Rojas Serrano (Colombia)

Miembro de la Cohorte de 2025 de la Clínica Jurídica Internacional organizada por la Universidad del Rosario (Colombia) en alianza con el Instituto Ibero-Americano de La Haya (IIH) y la Oficina de Defensa Pública de las Víctimas de la Corte Penal Internacional.

Walter Santiago Cardozo Silva

Miembro de la Cohorte de 2025 de la Clínica Jurídica Internacional organizada por la Universidad del Rosario (Colombia) en alianza con el Instituto Ibero-Americano de La Haya (IIH) y la Oficina de Defensa Pública de las Víctimas de la Corte Penal Internacional.

Red de Investigación sobre Respuestas a la Corrupción asociada al Crimen Organizado Transnacional: membresía en el periodo 2020-2025

La Red de Investigación sobre Respuestas a la Corrupción asociada al Crimen Organizado Transnacional ("la Red") fue conformada en agosto de 2020 por alrededor de 300 investigadores de América Latina, Europa y Norteamérica. Su objetivo principal en el periodo 2020-2025 ha sido contribuir al desarrollo del Programa de Investigación 70593 relativo a la "Estrategia de respuesta integrada desde el derecho público comparado e internacional para enfrentar en Colombia la corrupción asociada al crimen transnacional organizado, a la luz de una aproximación evolutiva a las dinámicas del narcotráfico marítimo por medio de simulación de sistemas sociales" ("el Programa"), financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología de Colombia (MINCIENCIAS) y por las Universidades del Rosario (Colombia) y Pontificia Universidad Javeriana (Colombia)[1].

El Programa, que ha contado también con el apoyo institucional y financiero del IIH (Países Bajos)[2], ha estado compuesto por los siguientes Proyectos de Investigación:

---

1 Para mayor información, vid.: el micrositio de la Red y del Programa: https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/contenido-y-compoicion-de-la-red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-cot.

2 El apoyo institucional del IIH ha consistido, principalmente, en la creación de la Red de Investigación sobre Respuestas a la Corrupción asociada al Crimen Organizado Transnacional, la cual, bajo la dirección del Prof. Héctor Olasolo desde su creación en agosto de 2020, ha jugado un papel central en la ejecución del Programa 70593 y de los tres Proyectos que lo configuran (70817, 71848 y 71861). En cuanto a su apoyo financiero, este se ha centrado en el coste de publicación en la Colección Perspectivas Ibero-

1. Proyecto 71861: "Aproximación a la comprensión del comportamiento de las redes de narcotráfico marítimo, incluyendo las prácticas de corrupción asociadas al mismo, desde el marco evolutivo, a partir de la simulación de sistemas sociales".
2. Proyecto 71848: "La respuesta del derecho público comparado para enfrentar en Colombia la corrupción asociada al crimen transnacional organizado, a la luz de las dinámicas de comportamiento del narcotráfico marítimo y de la respuesta ofrecida por el derecho internacional".
3. Proyecto 70817: "La respuesta del Derecho internacional a la corrupción asociada al crimen transnacional organizado, a la luz de las dinámicas de comportamiento del sistema de narcotráfico marítimo por medio de simulación de sistemas sociales".

Los profesores e investigadores a cargo del Programa, los tres Proyectos y la Red son las siguientes:

1. Líder del Programa 70593, Investigador Principal del Proyecto 70817 y Fundador y Director Académico de la Red de Investigación: Héctor Olasolo (Colombia/España): Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia (Colombia) & IIH (Países Bajos).
2. Investigadores Principales de Proyecto 71861: Angela Lucia Noguera (Colombia) & Oscar Palma (Colombia): Universidad del Rosario, Facultad de Estudios Internacional, Políticos & Urbanos (FEIPU) (Colombia).
3. Investigadores Principales del Proyecto 71848: Norberto Hernández (Colombia): Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas (Colombia) & Vanessa Suelt Cock (Colombia): Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia (Colombia).

Americanas sobre la Justicia, tras los correspondientes dictámenes favorables resultantes de las evaluaciones anónimas de los pares evaluadores, de las 27 obras colectivas elaboradas por los distintos equipos de la Red, así como de los 5 volúmenes relativos a los Elementos de Análisis y Reflexión y del volumen final en el que se recoge el Programa de Acción Propuesto.

Desde la fecha de su creación y hasta la actualidad la Red, bajo la dirección académica del Prof. Héctor Olasolo, ha estado conformada por los siguientes 13 Grupos de Investigación: (a) perspectivas criminológicas; (b) dinámicas de adaptación del narcotráfico marítimo y la ciudad-puerto; (c) derecho constitucional y electoral; (d) derecho administrativo; (e) derecho disciplinario en los sectores justicia y seguridad; (f) derecho financiero y tributario y cooperación jurídica internacional en materia fiscal; (g) derecho privado, cooperación jurídica internacional en materia civil, intervención en mercados ilícitos y arbitraje de tratados de inversión; (h) derecho penal; (i) derecho procesal penal; (j) cooperación jurídica internacional en materia penal; (k) derecho internacional penal; (l) derecho internacional de los derechos humanos; y (m) política exterior y organizaciones internacionales.

La conformación de cada uno de los Grupos de Investigación se expone a continuación, junto con un listado de:

1. Los miembros de las cohortes de 2025 de los Programas de Especialización y Maestría en Derecho Internacional de la Universidad del Rosario que han colaborado durante el proceso de elaboración de los Elementos de Análisis y Reflexión y del Programa de Acción.
2. Los integrantes de la Clínica Jurídica Internacional organizada conjuntamente por la Universidad del Rosario en alianza con el IIH y la Oficina Pública de Defensa de las Víctimas (OPDV) de la Corte Penal Internacional (Países Bajos), que han colaborado en su proceso de edición.

GRUPO DE INVESTIGACIÓN SOBRE PERSPECTIVAS CRIMINOLÓGICAS

El Grupo ha sido dirigido académicamente por los profesores Héctor Olasolo (Universidad del Rosario, Colombia & IIH, Países Bajos), Pablo Galain Palermo (Universidad Andrés Bello, Chile) y Eduardo Saad Diniz (Universidad de São Paulo, Brasil). Así mismo, ha contado con la colaboración en la coordinación administrativa de los consultores de la Universidad del Rosario, Luisa Villarraga Zschommler,

Sofía Linares Botero, Gabriela Velásquez Medina, Ana María Martínez Agudelo y Federico Freydell Mesa. Además, ha tenido el apoyo de los integrantes de la Clínica Jurídica Internacional organizada por la Universidad del Rosario en alianza con el IIH y la OPDV, Valentina Ramírez Barrera, Pedro Montaño Vélez, Andrés Felipe Canizo Ramírez y Mariana Molina Flórez. Junto a quienes han sido mencionados, el Grupo ha estado compuesto por los siguientes investigadores:

1. Agapito, Leonardo Simões (Brasil): Universidad Estadual Paulista (UNESP-Franca, Brasil).
2. do Amaral Vieira, Flávia (Brasil): Observatorio de Justicia Ecológica (OJE) de la Universidad Federal de Santa Catarina (Brasil).
3. Antunes Madeira da Silva, Filipe (Brasil): Universidad del Rosario (Colombia).
4. Arantes Prata, Daniela (Brasil): London School of Economics (Reino Unido).
5. Armendáriz, Luis (Perú): Universidad Nacional San Marcos (Perú).
6. Bardazano, Gianella (Uruguay): Universidad de la República (Uruguay).
7. Barrilari, Claudia Cristina (Brasil): Universidad de São Paulo (Brasil).
8. Battigaglia da Silva, Júlia Carolina M. (Brasil): Universidad de São Paulo (Brasil).
9. de Carvalho Marin, Gustavo (Brasil): Universidad Federal de Uberlândia (Brasil).
10. Costanzo, Leandro (Argentina): Universidad de Buenos Aires (Argentina).
11. Christofoletti, Carolina (Brasil): Universidad de São Paulo (Brasil).
12. Duarte, Gabrielli (Brasil): Universidad de São Paolo (Brasil).
13. Escobar Bravo, María Eugenia (Paraguay): Universidad de Münster (Alemania).

14. Escalante Barreto, Estanislao (Colombia): Universidad Nacional de Colombia.
15. Fiorotto, Victoria del Rosario (Argentina): Universidad de Buenos Aires (Argentina).
16. Gajardo Orellana, Tania (Chile): Universidad Andrés Bello (Chile).
17. Giudice, Lucía (Uruguay): Universidad de la República (Uruguay).
18. Giupponi, Leopoldo (Argentina): Universidad de Buenos Aires (Argentina).
19. Guerrero, Gonzalo (Argentina): Universidad de Buenos Aires (Argentina).

GRUPO DE INVESTIGACIÓN SOBRE DINÁMICAS DE ADAPTACIÓN DEL NARCOTRÁFICO MARÍTIMO Y LA CIUDAD-PUERTO

El Grupo ha sido dirigido académicamente por los profesores Ángela Lucía Noguera Hidalgo y Óscar Palma (Universidad del Rosario, Colombia), coinvestigadores principales del Proyecto 71861 (adscrito al Programa 70593), con el acompañamiento del profesor Héctor Olasolo (Universidad del Rosario, Colombia & IIH, Países Bajos) en su condición de líder del Programa 70593 y director académico de la Red. Así mismo, ha contado con la colaboración en la coordinación administrativa de los consultores de la Universidad del Rosario, Juan Sebastián Hernández Sandoval, Sebastián Beltrán Valbuena, Ana María Martínez Agudelo y Gabriela Velásquez Medina. Ha tenido también el apoyo de: (a) Daniel Ávila (ingeniero industrial egresado de la Universidad de Los Andes, Colombia), cuyo trabajó se ha centrado en el desarrollo del modelo de simulación por medio de la herramienta informática Net Logo 5.0; y (b) Nicolás López (coronel de Infantería de Marina (en retiro) y profesor de la Escuela Superior de Guerra, Colombia), cuyo apoyo ha resultado esencial para realizar las investigaciones de campo en Buenaventura y Cartagena. Junto a

quienes han sido mencionados, el Grupo ha estado compuesto por los siguientes investigadores:

1. Carriazo Zapata, Ricardo Enrique (Colombia): Exfiscal Nacional especializado contra el narcotráfico de drogas en Colombia.
2. Echeverry Andrade, Fabio Héctor (Colombia): Universidad del Valle (Colombia) & Universidad de Cádiz (España).
3. García-Llave, Ruth (España): Universidad de Cádiz (España).
4. Godio, Leopoldo M. A. (Argentina): Universidad de Buenos Aires (Argentina).
5. Guzmán, Daniela (Colombia): Abogada e investigadora criminal (Colombia).
6. Masson Fiallos, Víctor (Ecuador): Capitán de Fragata (EM) de la Armada del Ecuador.
7. Ramírez Guerrero, Luis Alonso (Colombia): Director del Centro Internacional de Investigación y Análisis Contra el Narcotráfico Marítimo (CMCON) (Colombia).
8. Restrepo Parra, José Alejandro (Colombia): Oficial de la Armada Nacional de Colombia.
9. Sommer, Christian G. (Argentina): Universidad Nacional de Córdoba (Argentina).
10. Stępień, Barbara (Polonia): Universidad Jaguelónica de Cracovia (Polonia).
11. Suárez Naranjo, Daniela Andrea (Colombia): Experta en seguridad y crimen organizado trasnacional.
12. Vianna de Azevedo, Christian (Brasil): Agente Especial de la Policía Federal de Brasil; Subsecretario de Integración en la Secretaria de Estado de Justicia y Seguridad Publica de Minas Gerais (Brasil).
13. Villalba Torres, Guillermo (Colombia): Subdirector del Centro Internacional de Investigación y Análisis Contra el Narcotráfico Marítimo, CMCON (Colombia).

GRUPO DE INVESTIGACIÓN SOBRE DERECHO CONSTITUCIONAL Y ELECTORAL

El Grupo ha sido dirigido académicamente por la profesora Vanessa Suelt Cock (Universidad del Rosario, Colombia), coinvestigadora principal del Proyecto 71848 (adscrito al Programa 70593), con el acompañamiento del profesor Héctor Olasolo (Universidad del Rosario, Colombia & IIH, Países Bajos) en su condición de líder del Programa 70593 y director académico de la Red. Así mismo, ha contado con la colaboración en la coordinación administrativa de: (a) Laura Melissa Flores Castilla (consultora de la Pontificia Universidad Javeriana, Colombia); y (b) Ana María Martínez Agudelo (consultora de la Universidad del Rosario). Junto a quienes han sido mencionados, el Grupo ha estado compuesto por los siguientes investigadores:

1. Alegre, Germán (Argentina): Universidad Nacional de La Plata (Argentina).
2. Arriola Echaniz, Naiara (España): Universidad de Deusto (España).
3. de Azevedo Pereira, Ana Flavia (Brasil): Cescon, Barrieu, Flesch & Barreto Advogados (Brasil).
4. Corres-Illera, María (España): Universidad Pontificia Comillas (España).
5. Criado De Diego, Marcos (España/Colombia): Universidad de Extremadura (España) & Universidad Externado (Colombia).
6. Curiel Uriarte, Graciela Victoria (Colombia): Universidad del Rosario (Colombia).
7. Gallo Olivares, Jorge Doménico (Colombia): Universidad del Rosario (Colombia).
8. García López, Luisa Fernanda (Colombia): Universidad del Rosario (Colombia).
9. Hermes, Manuellita (Brasil): Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (Brasil).

10. Hernández Becerra, Augusto (Colombia): Universidad Externado (Colombia).
11. Hernández Vásquez, Carlos (México): Universidad Anáhuac (México).
12. Leal Da Silva, Júlia (Brasil): Universidad de São Paulo (Brasil).
13. Mora Gamboa, Juan Fernando Gabriel (Colombia): Universidad del Rosario (Bogotá).
14. Orozco Reynoso, Zulia Yanzadig (México): Universidad Autónoma de Baja California (México).
15. Ortíz López, Denisse (México): Universidad Autónoma de México.
16. Paffarini, Jacopo (Italia): Università degli Studi di Perugia (Italia).
17. Palermo Gianecchini, João Victor (Brasil): Universidad de São Paulo (Brasil).
18. Pavani, Giorgia (Italia): Universidad de Bolonia (Italia).
19. Pérez Morales, Vania (México): Universidad Nacional Autónoma de México.
20. Rodríguez, Víctor Gabriel (Brasil): Universidad de São Paulo (Brasil).
21. Rojas Villamil, Héctor David (Colombia): Universidad del Rosario (Colombia).
22. Ruiz Velásquez, Anabel (México): Universidad Nacional Autónoma de México.
23. Saad Diniz, Eduardo (Brasil): Universidad de São Paulo (Brasil).
24. Salgado Ruíz, Henry (Colombia): Pontificia Universidad Javeriana (Colombia).
25. Sponchiado, Jessica (Brasil): Universidad Anhembi-Morumbi (Brasil).
26. Tortolero, Francisco (México): Universidad Nacional Autónoma de México.

GRUPO DE INVESTIGACIÓN SOBRE DERECHO ADMINISTRATIVO

El Grupo ha sido dirigido académicamente por el profesor Manuel Alberto Restrepo Medina (Universidad del Rosario, Colombia), con el acompañamiento del profesor Héctor Olasolo (Universidad del Rosario, Colombia & IIH, Países Bajos) en su condición de líder del Programa 70593 y director académico de la Red. Así mismo, ha contado con la colaboración en la coordinación administrativa de los consultores de la Universidad del Rosario, Gabriela Velásquez Medina, Juan José Romero Morales, Ana María Martínez Agudelo y Sofía Linares Botero. Junto a quienes han sido mencionados, el Grupo ha estado compuesto por los siguientes investigadores:

1. Aprile, Natalia Soledad (Argentina): Universidad del Rosario (Colombia).
2. Díaz Perilla, Viviana Esned (Colombia): Abogada.
3. Duitama Pulido, Eliana Andrea (Colombia): Universidad del Rosario (Colombia).
4. Duque Botero, Juan David (Colombia): Abogado.
5. Latorre González, Indira (Colombia): Universidad del Rosario (Colombia).
6. Murillo Mena, Jessica (Colombia): Universidad del Rosario (Colombia).
7. Nieto Rodríguez, María Angélica (Colombia): Universidad del Rosario (Colombia).
8. Rojas Villamil, Héctor David (Colombia): Universidad del Rosario (Colombia).
9. Valencia Tello, Diana Carolina (Colombia): Universidad del Rosario (Colombia).

GRUPO DE INVESTIGACIÓN SOBRE DERECHO DISCIPLINARIO EN LOS SECTORES JUSTICIA Y SEGURIDAD

El Grupo ha sido dirigido académicamente por los profesores Héctor Olasolo (Universidad del Rosario, Colombia & IIH, Países Bajos) y Sandra Ramírez Montes (Universidad Santo Tomás, Colombia). Así mismo, ha contado con la colaboración en la coordinación administrativa de los consultores de la Universidad del Rosario, Gabriela Velásquez Mesa, Juan José Romero Morales y Sofía Linares Botero. Junto a quienes han sido mencionados, el Grupo ha estado compuesto por los siguientes investigadores:

1. Adib Casseb, Paulo (Brasil): Faculdades Metropolitanas Unidas-FMU (São Paulo. Brasil) & Tribunal de Justicia Militar del Estado de São Paulo (Brasil).
2. Hagio Nogueira de Lima, Caue (Brasil): Faculdades Metropolitanas Unidas (Brasil).
3. Hernández Calderón, Christian Daniel (Colombia): Universidad Santo Tomás (Colombia).
4. Peñafort Sarmiento, Hugo Alcides (Colombia): Oficina en Colombia del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
5. Riquelme, Roberto Ramón (Argentina): Universidad del Salvador (Argentina) & Procuración General de la República Argentina.
6. Zapatero Gómez, Justino (España): Fiscal de la Sala Penal del Tribunal Supremo (España).

GRUPO DE INVESTIGACIÓN SOBRE DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO Y COOPERACIÓN JURÍDICA INTERNACIONAL EN MATERIA FISCAL

El Grupo ha sido dirigido académicamente por los profesores Héctor Olasolo (Universidad del Rosario, Colombia & IIH, Países

Bajos) y David Fernando Varela (Pontificia Universidad Javeriana, Colombia), con el apoyo de Germán C. Garavano (Unidos por la Justicia, Argentina). Así mismo, ha contado con la colaboración en la coordinación administrativa de: (a) Daniel Alejandro Garavito Góez (consultor de la Pontificia Universidad Javeriana); y (b) Ana María Martínez Agudelo, Gabriela Velásquez Medina y Juan José Romero Morales (consultores de la Universidad del Rosario). Ha tenido también la asistencia de los integrantes de la Clínica Jurídica Internacional organizada por la Universidad del Rosario en alianza con el IIH y la OPDV, Laura Vacca Moyano, Mariana Molina Flórez, Andrés Felipe Canizo Ramírez, María Camila de la Peña Calderón y José Ángel Sánchez Quintero. Junto a quienes han sido mencionados, el Grupo ha estado compuesto por los siguientes investigadores:

1. Andrade Perilla, Mario (Colombia): Deloitte S-LATAM (Colombia).
2. Arias Barrera, Ligia Catherine (Colombia): Universidad Externado de Colombia.
3. de Castro, Mario (Estados Unidos): Whiteford, Taylor & Preston, LLP (EE.UU.).
4. Castro Arango, José Manuel (Colombia): Universidad Externado de Colombia.
5. Ferrari, César (Perú): Pontificia Universidad Javeriana (Colombia).
6. Irrigaray, Ignacio (Argentina): Universidad de Buenos Aires (Argentina) & Universidad Católica de Argentina.
7. Messick, Richard E. (EE.UU.): Grupo Messick (EE.UU.) & Centro de Derecho de la Universidad de Georgetown (EE. UU.).
8. Navarro-Schiappacasse, María Pilar (Chile): Universidad de O'Higgins (Chile).
9. Serrano Acero, Daniel (Colombia): Pontificia Universidad Javeriana (Colombia)
10. Yumi, Beatriz (Perú): Universidad de Lima (Perú).

11. Yumi, Liliana (Perú): Universidad de Lima (Perú).
12. Zagaris, Bruce (Brasil): Berliner, Corcoran & Rowe, LLP (EE. UU.).

GRUPO DE INVESTIGACIÓN SOBRE DERECHO PRIVADO, COOPERACIÓN JURÍDICA INTERNACIONAL EN MATERIA CIVIL, INTERVENCIÓN EN MERCADOS ILÍCITOS Y ARBITRAJE DE TRATADOS DE INVERSIÓN

El Grupo ha sido dirigido académicamente por el profesor Héctor Olasolo (Universidad del Rosario, Colombia & IIH, Países Bajos). Así mismo, ha contado con la colaboración en la coordinación administrativa de los consultores de la Universidad del Rosario, Juan José Romero Morales, Gabriela Velásquez Medina y Luisa Villarraga Zschommler. Ha tenido también el apoyo de la integrante de la Clínica Jurídica Internacional organizada por la Universidad del Rosario en alianza con el IIH y la OPDV, María Juliana Conde Arias. Junto a quienes han sido mencionados, el Grupo ha estado compuesto por los siguientes investigadores:

1. Cebrián Salvat, María Asunción (España): Universidad de Murcia (España).
2. Gómez Moreno, Juan Pablo (Colombia): Universidad de los Andes (Colombia) & Universidad del Bosque (Colombia).
3. Hernández-Zambrano, David (Colombia): Universidad del Rosario (Colombia).
4. López-Castro, Yira (Colombia): Universidad del Rosario (Colombia).
5. Martínez-Sánchez, Wilson Alejandro (Colombia): Universidad del Rosario (Colombia).
6. Prieto-Ríos, Enrique (Colombia): Universidad del Rosario (Colombia).
7. Rincón-Cárdenas, Erick (Colombia): Universidad del Rosario (Colombia).

8. Rodríguez Rodrigo, Juliana (España): Universidad Carlos III (España).
9. Salcedo Maldonado, Andrés Mauricio (Colombia): Universidad de los Andes (Colombia) & Universidad Externado de Colombia.
10. Tamayo-Álvarez, Rafael (Colombia): Universidad del Rosario (Colombia).

GRUPO DE INVESTIGACIÓN SOBRE DERECHO PENAL

El Grupo ha sido dirigido académicamente por los profesores Héctor Olasolo (Universidad del Rosario, Colombia & IIH, Países Bajos), Norberto Hernández Jiménez (Pontificia Universidad Javeriana, Colombia), quien a su vez se ha desempeñado como coinvestigador principal del Proyecto 71848, adscrito al Programa 70593, y Soledad Gil Nobajas (Universidad de Deusto, España), con el apoyo de Demelsa Benito Sánchez (Universidad de Deusto, España), Beatriz Goena Vives (Universidad Pompeu Fabra, Barcelona) y Daniel Sansó-Rubert Pascual (Universidad Nacional de Educación a Distancia, España). Así mismo, ha contado con la colaboración en la coordinación administrativa de las consultoras de la Universidad del Rosario Sofía Linares Botero (Colombia) y Ana María Martínez Agudelo (Colombia). Junto a quienes han sido mencionados, el Grupo ha estado compuesto por los siguientes investigadores:

1. Amaral, Bruno (Brasil): Centro Universitario de Brasilia (Brasil).
2. Amati, Enrico (Italia): Universidad de Udine (Italia).
3. Ariza, Libardo (Colombia): Universidad de los Andes (Colombia).
4. Ballesteros Sánchez, Julio (España): Universidad de Salamanca (España).
5. Barón, Luca (Italia): Universidad de Udine (Italia).

6. Beguelín, José Raúl (Argentina): Procuraduría de Buenos Aires (Argentina).
7. Benjumea Cardona, Carolina (Colombia): Deloitte Legal (Colombia).
8. Blanco, Isidoro (España): Universidad de Alicante (España).
9. Cancio Meliá, Manuel (España): Universidad Autónoma de Madrid (España).
10. Carneiro Molinaro, Wanessa (Brasil): Universidad do Estado do Río de Janeiro (Brasil).
11. del-Carpio-Delgado, Juana (España): Universidad Pablo de Olavide (España).
12. Collantes Camacho, Juan Carlos (Perú): Pontificia Universidad Católica del Perú (Perú).
13. de la Cuesta, José Luis (España): Universidad del País Vasco (España).
14. Dias, Leandro (Argentina): Universidad de Wurzburgo (Alemania).
15. Figueroa Ochoa, Juan Sebastián (Colombia): Pontificia Universidad Javeriana (Colombia).
16. Galloro, Rogerio (Brasil): Centro Universitario de Brasilia (Brasil).
17. Japiassú, Carlos (Brasil): Universidad Federal de Río de Janeiro (Brasil).
18. Jiménez Jiménez, Daniel Fernando (Colombia): Pontificia Universidad Javeriana (Colombia).
19. León Tamayo, Fernando (Colombia): Universidad de los Andes (Colombia).
20. López Velásquez, María Paula (Colombia): Universidad del Rosario (Colombia).
21. Matus, Jean Pierre (Chile): Universidad de Chile (Chile).
22. Naval Linares, Virginia (Perú): Abogada (Perú).

23. Odriozola, Miren (España): Universidad del País Vasco (España).
24. Pantoja Ruiz, Juan Pablo (Colombia): Pontificia Universidad Javeriana (Colombia).
25. Prado, Víctor (Perú): Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú).
26. Ramírez Moncayo, Andrés Fernando (Colombia).
27. Romero Espinosa, David Ricardo (Colombia): Universidad de los Andes (Colombia).
28. Rangell, Pablo (Brasil): Centro Universitario de Brasilia (Brasil).
29. Santos Prada, Andrea (Colombia): Universidad Cooperativa (sede Santa Marta, Colombia).
30. Scoletta, Marco (Italia): Universidad de Milano (Italia).
31. Szenkman, Agustina (Argentina): Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo Penal. Penal Juvenil, Contravencional y de Faltas (Buenos Aires, Argentina).
32. Tavares Ferreira, Ana Lucía (Brasil): Universidad Estácio de Sá (Brasil).
33. Taverriti, Sara (Italia): Universidad de Milano (Italia).
34. Trevejos Núñez, Jessie (Perú): Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú).
35. Valdez Silva, Francisco (Perú): Abogado (Perú).
36. Vargas, Ligia (Colombia): Universidad de los Andes (Colombia).
37. Villarraga Zschommler, Luisa Fernanda (Colombia): Jurisdicción Especial para la Paz (Colombia).
38. Yshii Meza, Luis (Perú): Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú).
39. Zúñiga Rodríguez, Laura (España/Perú): Universidad de Salamanca (España).

GRUPO DE INVESTIGACIÓN SOBRE DERECHO PROCESAL PENAL

El Grupo ha sido dirigido académicamente por los profesores Héctor Hernández Basualto (Universidad Diego Portales, Chile) y Héctor Olasolo (Universidad del Rosario, Colombia & IIH, Países Bajos), con el apoyo de Agustina Patricia Alvarado Urízar (Universidad Andrés Bello, Chile). Así mismo, ha contado con la colaboración en la coordinación administrativa de los consultores de la Universidad del Rosario, Luisa Villarraga Zschommler, Ana María Martínez Agudelo y Juan José Romero Morales. Además, ha contado con la asistencia de los integrantes de la Clínica Jurídica Internacional organizada por la Universidad del Rosario en alianza con el IIH y la OPDV, María Camila de la Peña Calderón y Andrés Felipe Canizo Ramírez. Junto a quienes han sido mencionados, el Grupo ha estado compuesto por los siguientes investigadores:

1. Alcaíno Arellanos, Eduardo (Chile): Universidad Diego Portales (Chile).
2. Álvarez León, José Antonio (México): UNAM Acatlán (México).
3. Chanjan Documet, Rafael (Perú): Pontificia Universidad Católica del Perú (Perú).
4. Cheng, Dennis (Costa Rica): Instituto de Gobernanza de Basilea (Costa Rica).
5. Correa Robles, Carlos (Chile): Universidad Adolfo Ibáñez (Chile).
6. Córdoba Pulido, Anamaria (Colombia): Universidad de Zúrich (Suiza).
7. Díaz Castillo, Ingrid Romina (Perú): Pontificia Universidad Católica del Perú (Perú).
8. Dunayevich Morales, Enzo (Perú): Pontificia Universidad Católica del Perú (Perú).
9. Fernández González, María Cristina (España): Universidad Europea (España).

10. Giudice Graña, Lucía Pilar (Uruguay): Universidad de la República (Uruguay).
11. González Monje, Alicia (España): Universidad de Salamanca (España).
12. González Reyna, José Alejandro (México): UNAM Acatlán (México).
13. Josistsch, Daniel (Suiza): Universidad de Zúrich (Suiza).
14. Morales Cortez, Luis Ángel (México): UNAM Acatlán (México).
15. Montoya Vivanco, Yvan (Perú): Pontificia Universidad Católica del Perú (Perú).
16. Ortiz Pradillo, Juan Carlos (España): Universidad Complutense (España).
17. Remersaro Coronel, Lucía (Uruguay): Universidad de la República (Uruguay).
18. Segovia, Antonio (Chile): Profesor Invitado de la Universidad Adolfo Ibáñez (Chile).
19. Solis Curi, Erika (Perú). Pontificia Universidad Católica del Perú (Perú).
20. Zubillaga Puchot, Daniel Rodrigo (Uruguay): Universidad de la República (Uruguay).

GRUPO DE INVESTIGACIÓN SOBRE COOPERACIÓN JURÍDICA INTERNACIONAL EN MATERIA PENAL

El Grupo ha sido dirigido académicamente por los profesores Demelsa Benito Sánchez (Universidad de Deusto, España) y Héctor Olasolo (Universidad del Rosario, Colombia & IIH, Países Bajos). Así mismo, ha contado con la colaboración en la coordinación administrativa de los consultores de la Universidad del Rosario, Luisa Villarraga Zschommler y Ana María Martínez Agudelo. Junto a quienes han sido mencionados, el Grupo ha estado compuesto por los siguientes investigadores:

1. Barba Álvarez, Rogelio (México): Universidad de Guadalajara (México).
2. Bustos Rubio, Miguel (España): Universidad Internacional de La Rioja (España).
3. Carrillo del Teso, Ana E. (España): Universidad de Salamanca (España).
4. Collazos, María Dolores (Colombia): consultora independiente (Países Bajos).
5. Duarte Cunha Medeiros, Thamara (Brasil): Universidad Presbiteriana Mackenzie (Brasil).
6. Hernández Cortés, Clara Esperanza (Colombia): Universidad del Rosario (Colombia).
7. López Gorostidi, Jon (España): Universidad de Deusto (España).
8. Pinheiro Aranha Filho, José Antônio (Brasil): Academia de Polícia do Estado de São Paulo (Brasil).
9. Ramazzini Bechara, Fábio (Brasil): Universidad Presbiteriana Mackenzie & Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo (Brasil).
10. Sales, João Paulo (Brasil): Universidad Presbiteriana Mackenzie (Brasil).
11. Sánchez Sarmiento, Andrés (Colombia): Universidad del Rosario (Colombia).
12. Varón Mejía, Antonio (Colombia): Universidad del Rosario (Colombia).
13. Villareal Palos, Arturo (México): Universidad de Guadalajara (México).

GRUPO DE INVESTIGACIÓN SOBRE DERECHO INTERNACIONAL PENAL

El Grupo ha sido dirigido académicamente por el profesor Héctor Olasolo (Universidad del Rosario, Colombia & IIH, Países Bajos). Así mismo, ha contado con la colaboración en la coordinación admi-

nistrativa de los consultores de la Universidad del Rosario, Federico Freydell Mesa, Sofía Linares Botero, Andrés Sánchez Sarmiento, Ana María Martínez Agudelo y Gabriela Velásquez Medina. Junto a quienes han sido mencionados, el Grupo ha estado compuesto por los siguientes investigadores:

1. Bachvarova, Tatiana (Bulgaria): Consultora Jurídica basada en La Haya (Países Bajos).
2. Bobbio, Magali (Argentina): Corte Penal Internacional (Países Bajos).
3. Brusau, Jeremias Brusau (Argentina): Fiscalía ante la Cámara Federal de Casación Penal (Argentina); Universidad de Buenos Aires (Argentina).
4. Caroli, Paolo (Italia): Fundación Humboldt (Alemania).
5. Collazos Velasco, María Dolores (Colombia): Corte Penal Internacional (Paises Bajos).
6. Fries, Mirka (Alemania): Abogada (Alemania).
7. Fronza, Emanuela (Italia): Universidad de Bolonia (Italia).
8. Galain Palermo, Pablo (Uruguay): Universidad Andrés Bello (Chile).
9. Gasparian, Beatriz G. (Brasil): Tribunal Especial para el Líbano (Países Bajos).
10. Giannini, Alice (Italia): Universidad de Florencia (Italia).
11. Hernández Cortés, Clara Esperanza (Colombia): Universidad del Rosario (Colombia).
12. Insolera, Pietro (Italia): Universidad de Bolonia (Italia).
13. Jiménez Cortés, Claudia Cristina (España): Universidad Autónoma de Barcelona (España).
14. López Velásquez, María Paula (Colombia): Universidad del Rosario (Colombia).
15. Loyo Cabezudo, Joana (España): Universidad del País Vasco (España).
16. Manguel, Tomás (Argentina): STRALI (Italia).

17. Parisi, Piergiuseppe (Italia): Universidad de York (Reino Unido).
18. Pena González, Wendy (España): Universidad de Salamanca (España).
19. Pereira de Sousa, Antonia (Brasil): Corte Penal Internacional (Países Bajos).
20. Pérez Cepeda, Ana Isabel (España): Universidad de Salamanca (España).
21. Regué, Merixtell (España): Corte Penal Internacional (Países Bajos).
22. Reyes, Paola (Perú): Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú).
23. Rodríguez, Yamila (Argentina): Universidad de Buenos Aires (Argentina).
24. Rodríguez Puerta, María José (España): Universidad Autónoma de Barcelona (España).
25. Rodríguez Rodríguez, Jorge (España): Universidad Complutense (España).
26. Varón Mejía, Antonio (Colombia): Universidad del Rosario (Colombia).
27. Ventura, Manuel (Perú): Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (Países Bajos); Universidad de Western Sydney (Australia).
28. Villarraga Zschommler, Luisa Fernanda (Colombia): Universidad del Rosario (Colombia).
29. Zavala Giles, Oswaldo (Ecuador): Corte Penal Internacional (Países Bajos).

GRUPO DE INVESTIGACIÓN SOBRE DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

El Grupo ha sido dirigido académicamente por los profesores Héctor Olasolo (Universidad del Rosario, Colombia & IIH, Países

Bajos), Pietro Sferraza Taibi (Universidad de Chile), Jorge Astudillo Muñoz (Universidad Andrés Bello, Chile), María Paula López (Universidad del Rosario, Colombia) y Antonio Varón Mejía (*Terre des hommes*, Suiza). Así mismo, ha contado con la colaboración en la coordinación administrativa de los consultores de la Universidad del Rosario, Ana María Martínez Agudelo, Sofía Linares Botero, Juan José Romero Morales y Federico Freydell Mesa. Además, ha contado con el apoyo de los integrantes de la Clínica Jurídica Internacional organizada por la Universidad del Rosario en alianza con el IIH y la OPDV, Valentina Ramírez Barrera y Pedro Montaño Vélez. Junto a quienes han sido mencionados, el Grupo ha estado compuesto por los siguientes investigadores:

1. Abello-Galvis, Ricardo (Colombia): Universidad del Rosario (Colombia).
2. Arévalo-Ramírez, Walter (Colombia): Universidad del Rosario (Colombia).
3. Castro Sierra, Lilia Rosa (Colombia): Universidad del Rosario (Colombia).
4. Cervell Hortal, María José (España): Universidad de Murcia (España).
5. Cuenca Curbelo, Salvador (España): Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex).
6. Gálvez Piraquive, María Alejandra (Colombia): Universidad del Rosario (Colombia).
7. Mahecha Álvarez, Laura (Colombia): IIH (Países Bajos).
8. de Martini, Siro (Argentina): Universidad Católica Argentina (Argentina).
9. Olivier, Cheriee (Sudáfrica): Universidad de Pretoria (Sudáfrica).
10. Prieto, Julián (Argentina): Universidad Católica Argentina.
11. Solórzano Sánchez, Julián (Colombia): Universidad del Rosario (Colombia).

GRUPO DE INVESTIGACIÓN SOBRE POLÍTICA EXTERIOR Y ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

El Grupo ha sido dirigido académicamente por los profesores Mario Iván Urueña-Sánchez (Universidad del Rosario, Colombia) & Héctor Olasolo (Universidad del Rosario, Colombia & IIH, Países Bajos). Así mismo, ha contado con la colaboración en la coordinación administrativa de los consultores de la Universidad del Rosario, Ana María Martínez Agudelo, Sofía Linares Botero, Federico Freydell Mesa, Gabriela Velásquez Medina, Clara Esperanza Hernández Cortés y Andrés Sánchez Sarmiento. Junto a quienes han sido mencionados, el Grupo ha estado compuesto por los siguientes investigadores:

1. Araújo Pains, Franciele (Brasil): Universidad Federal de Uberlandia (Brasil).
2. Back, Charlotth (Brasil): Instituto Joaquín Herrera Flores (Brasil).
3. Baquedano, María Elena (Argentina): Universidad del Sur (Argentina).
4. Bogado Bordazar, Laura (Uruguay): Universidad Nacional de la Plata (Argentina).
5. Bono, Laura (Argentina): Universidad Nacional de la Plata (Argentina).
6. Cardoso Squeff, Tatiana (Brasil): Universidad Federal de Uberlandia (Brasil).
7. Castro, Soledad Inés (Argentina): Universidad Católica de Argentina.
8. Danessa, Sofía Josefina (Argentina): Universidad Católica de Argentina.
9. Dermer Wodnicky, Miriam (Colombia): Universidad la Gran Colombia (Colombia).
10. França, Nathalia (Brasil): Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo (Brasil).

11. Gonçalves, Gabriel Santiago (Brasil): Universidad Federal de Bahía (Brasil).
12. Jaramillo, Mauricio (Colombia): Universidad del Rosario (Colombia).
13. Long, Ryan (EE.UU.): Universidad Thomas Jefferson (EE. UU.).
14. López-Jacoiste, Eugenia (España): Universidad de Navarra (España).
15. Mack, Willie (EE.UU.): Veterans Assistance Comission of Cook County (EE.UU.).
16. Matwijkiw, Anja (EE.UU.): Universidad de Indiana (EE.UU.).
17. Matwijkiw, Bronik (EE.UU.): Universidad Estatal de Southeast Missouri (EE.UU.).
18. Olavarría Urra, María Alejandra (Chile): Univrersidad Andrés Bello (Chile).
19. Peixoto, Laura (Brasil): Universidad Federal de Uberlandia (Brasil).
20. Rangel Cortés, Víctor Manuel (México): UNAM Acatlán (México).
21. Roca Calderón, Josselyn (Perú): Pontificia Universidad Católica de Perú (Perú).
22. Uribe, Karina (Chile): Universidad de Valparaiso (Chile).
23. Velásquez Barrionuevo (Perú), Alejandro, J.: Ministerio de la Producción-Dirección de Seguimiento y Evaluación de Compromisos Internacionales (Perú).
24. Vieira, Mauricio (Brasil): Universidad de las Naciones Unidas para la Paz (Costa Rica).
25. Zabyelina, Yulina (EE.UU.): Universidad de la Ciudad de Nueva York (EE.UU.).

Colaboradores en el proceso de elaboración de los Elementos de Análisis y Reflexión y del Programa de Acción no pertenecientes a la Red

INTEGRANTES DE LOS PROGRAMAS DE ESPECIALIZACIÓN Y MAESTRÍA EN DERECHO INTERNACIONAL DE LA UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

Cohorte 2025

Fases I y II

Equipo 1: Criminología: Adriana Corena Simancas, Lena Camila Gómez León & Cristian Camilo Guzmán Pardo.

Equipo 2: Derecho constitucional, electoral y administrativo: Karen Tatiana Matiz Espinosa, Simón Ospina Pieschacón & Juan Manuel Ponguta Forero.

Equipo 3: Derecho financiero, tributario y privado y cooperación jurídica internacional en materia civil y administrativo-fiscal: Juana Valentina Chinchilla.

Equipo 4: Derecho penal, procesal penal y cooperación jurídica internacional en materia penal: Nicolás Barón González, Gabriel Andrés Concha Botero & Luis Alejandro González Blanco.

Equipo 5: Derecho internacional y relaciones internacionales: Melissa Vanessa Estrada Oliveira, Oscar Fernando Rincón Galarza & Alejandra Sofía Sánchez Ramírez.

Fase III

Coordinadores: Juana Valentina Chinchilla & Cristian Camilo Guzmán Pardo.

Integrantes del equipo: Adriana Corena Simancas, Luis Alejandro González Blanco & Oscar Fernando Rincón Galarza.

Cohorte 2026

Andrea Guerrero Huertas, Melissa Andrea Peña Avilés, Daniela Chica Portilla & Anna Valentina Sáenz.

INTEGRANTES DE LA CLÍNICA JURÍDICA INTERNACIONAL ORGANIZADA POR LA UNIVERSIDAD DEL ROSARIO EN ALIANZA CON EL IIH Y LA OFICINA DE DEFENSA PÚBLICA DE VÍCTIMAS DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL

Coordinación: Laura Vacca Moyano.

Cohorte 2022: Laura Daniela Guzmán Salinas, Jimena Hurtado & Daniela Velásquez Aponte.

Cohorte 2024: Andrés Felipe Canizo Ramírez & Mariana Molina Flórez.

Cohorte 2025: Walter Santiago Cardozo Silva, Paula Alejandra Gómez Matamoros & Luisa Fernanda Rojas Serrano.

Cohorte 2026: Salomé Vargas Cuida & Mariana Vela González.

VOLUNTARIOS DEL IIH

Año 2025

Francisca Gomes da Silva Seabra (Portugal) & Laura Rodríguez Martín (España).

Año 2026

Maria Aulet Salazar (España) & Jasmine Ahmidouch (Suiza).

Obras colectivas temáticas, Elementos de Análisis y Reflexión y Programa de Acción publicados por la Red de Investigación en el periodo 2024-2026

Los Grupos de Investigación de la Red han elaborado un total de 27 obras colectivas temáticas, las cuales, tras ser sometidas al correspondiente proceso de evaluación anónima de pares, han sido publicadas en los años 2024 y 2025 como volúmenes 16 a 42 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia de la Editorial Tirant lo Blanch (España). Así mismo, en 2026, se han publicado los 5 tomos de los Elementos de Análisis y Reflexión (volúmenes 43 a 47), que elaboran los aspectos principales desarrollados en dichas obras, y los dos tomos del Programa de Acción propuesto (volúmenes 54 y 55), los cuales han sido traducidos y publicados también en inglés en los volúmenes 56 a 62. Todas ellos son de libre acceso y pueden descargarse de forma gratuita desde el siguiente enlace: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia:

- Volumen 16: "Respuestas a la corrupción transnacional desde el derecho internacional penal. Parte I: mecanismos de aplicación y cooperación internacional".
- Volumen 17: "Respuestas a la corrupción transnacional desde el derecho internacional penal. Parte II: cuestiones sustantivas y procesales".
- Volumen 18: "Respuestas a la corrupción transnacional desde la cooperación jurídica en material penal".
- Volumen 19: "Respuestas a la corrupción transnacional desde la política exterior de los Estados latinoamericanos".
- Volumen 20: "Respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte I. Medidas transversales de prevención".

- Volumen 21: “Respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte II. Medidas particulares de prevención”.
- Volumen 22: “Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo Parte III. Respuestas en materia de vigilancia, sanción y responsabilidad patrimonial y sancionadora”.
- Volumen 23: “Las respuestas a la corrupción transnacional desde el derecho administrativo. Parte IV. Cuestiones relativas al marco deontológico y al sistema disciplinario de los funcionarios de la administración de justicia y de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado”.
- Volumen 24: “Las respuestas a la corrupción transnacional a la luz de los ejes de acción de las organizaciones regionales y subregionales”.
- Volumen 25: “Las respuestas a la corrupción desde el derecho internacional de los derechos humanos. Parte I. Las respuestas desde el sistema universal de protección de los derechos humanos”.
- Volumen 26: “Las respuestas a la corrupción desde el derecho internacional de los derechos humanos. Parte II. Las respuestas desde los mecanismos regionales de protección de los derechos humanos”.
- Volumen 27: “El fenómeno del crimen organizado transnacional y su impacto en la corrupción pública y privada en América Latina. Parte I. La corrupción pública y privada y su medición”.
- Volumen 28: “El fenómeno del crimen organizado transnacional y su impacto en la corrupción pública y privada en América Latina. Parte II. La corrupción pública y privada asociada al crimen organizado transnacional”.
- Volumen 29: “El fenómeno del crimen organizado transnacional y su impacto en la corrupción pública y privada en américa latina. Parte III. Experiencias en la región amazónica y en Colombia”.

– Volumen 30: "Dinámicas de adaptación del narcotráfico marítimo y la ciudad puerto. Análisis y respuestas al problema".

– Volumen 31: "Las respuestas a la corrupción desde el derecho constitucional. Especial atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional".

– Volumen 32: "Las respuestas a la corrupción desde el derecho electoral. Especial atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional".

– Volumen 33: "Las respuestas a la corrupción desde la parte general del derecho penal. particular atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional. Parte I. Personas físicas".

– Volumen 34: "Las respuestas a la corrupción desde la parte general del derecho penal. particular atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional. Parte II. Personas jurídicas".

– Volumen 35: "Las respuestas a la corrupción desde la parte especial del derecho penal. Particular atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional. Parte I. Cohecho, malversación, tráfico de influencias, abuso de funciones, prevaricato, enriquecimiento ilícito y administración desleal".

– Volumen 36: "Las respuestas a la corrupción desde la parte especial del derecho penal. Particular atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional. Parte II. Financiación ilegal de partidos políticos y campañas electorales, delitos tributarios, lavado de activos, delitos de favorecimiento real y delitos de obstrucción a la justicia".

– Volumen 37: "Las respuestas a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional desde el derecho privado, la cooperación internacional en materia civil, la regulación de mercados ilícitos y el arbitraje de tratados de inversión".

– Volumen 38: "Las respuestas a la corrupción desde los ámbitos financiero y tributario y la cooperación internacional en materia fiscal, contra el lavado de activos y para su recuperación. especial atención a la corrupción asociada al crimen organi-

zado transnacional. Parte I. El fenómeno de la corrupción en américa latina y las respuestas internacionales".

- Volumen 39: "Las respuestas a la corrupción desde los ámbitos financiero y tributario y la cooperación internacional en materia fiscal, contra el lavado de activos y para su recuperación. Especial atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional. Parte II. Los casos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú".
- Volumen 40: "Las respuestas a la corrupción desde el derecho procesal penal. Especial atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional. Parte I. Modelos institucionales de prevención, incentivos y protección de alertadores, denunciantes y testigos, prescripción y mecanismos de justicia penal negociada".
- Volumen 41: "Las respuestas a la corrupción desde el derecho procesal penal. Especial atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional. Parte II. Cuestiones relativas al concepto de víctima en los delitos de corrupción y a la participación y protección en el proceso penal de las víctimas y los terceros interesados que no tienen la condición de testigos".
- Volumen 42: "Las respuestas a la corrupción desde el derecho procesal penal. Especial atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional. Parte III. Las actuaciones de investigación".
- Volumen 43: "Elementos de análisis y reflexión sobre el fenómeno de la corrupción asociada al crimen organizado transnacional. Especial atención a América latina y Colombia. Tomo I. Elementos relativos a la primera aproximación al fenómeno, al estudio de caso sobre el narcotráfico marítimo y la ciudad-puerto y al derecho constitucional, electoral y administrativo".
- Volumen 44: "Elementos de análisis y reflexión sobre el fenómeno de la corrupción asociada al crimen organizado transnacional. Especial atención a América latina y Colombia. Tomo II. Elementos de derecho financiero, tributario y privado y re-

lativos a la regulación de los mercados ilícitos y a la cooperación internacional en materias civil y fiscal".

- Volumen 45: "Elementos de análisis y reflexión sobre el fenómeno de la corrupción asociada al crimen organizado transnacional. Especial atención a América latina y Colombia. Tomo III. Elementos de derecho penal y procesal penal y cooperación internacional en materia penal".
- Volumen 46: "Elementos de análisis y reflexión sobre el fenómeno de la corrupción asociada al crimen organizado transnacional. Especial atención a América latina y Colombia. Tomo IV. Elementos de derecho internacional y relaciones internacionales".
- Volumen 47: "Elementos de análisis y reflexión sobre el fenómeno de la corrupción asociada al crimen organizado transnacional. Especial atención a América latina y Colombia. Tomo V. Elementos relativos a las perspectivas criminológicas sobre la corrupción como un fenómeno de acción colectiva".
- Volumen 54: "Programa de acción frente al fenómeno de la corrupción asociada al crimen organizado transnacional. Especial atención a América Latina y Colombia. Tomo I. Medidas institucionales y jurídicas a la luz de las actuales normas y estrategias globales y nacionales anticorrupción que identifican el fenómeno de la corrupción con conductas individuales desviadas".
- Volumen 55: "Programa de acción frente al fenómeno de la corrupción asociada al crimen organizado transnacional. Especial atención a América Latina y Colombia. Tomo II. Programa de acción para abordar en su integridad el fenómeno de la corrupción, incluyendo sus manifestaciones de carácter colectivo: hacia un nuevo paradigma".
- Volúmenes 56 a 62: Versión en inglés de volúmenes 43 a 47, 54 y 55, correspondientes a los Elementos de Análisis y Reflexión y al Programa de Acción.

Autores que han presentado las obras colectivas temáticas, los Elementos de Análisis y Reflexión y el Programa de Acción

Las 27 obras colectivas temáticas, los cinco tomos de los Elementos de Análisis y Reflexión y los dos volúmenes del Programa de Acción han sido presentados en los respectivos prólogos por los siguientes autores:

Bachmaier Winter, Lorena (España): Catedrática de Derecho Procesal de la Universidad Complutense de Madrid (España); Miembro (2022-2024) del Grupo de Expertos sobre Política Criminal de la Comisión Europea.

Berdugo Gómez de la Torre, Ignacio (España): Profesor Emérito, Rector (1994-2003) y Director (2013-2022) del Centro de Estudios de Brasil de la Universidad de Salamanca (España).

Böhm, María Laura (Argentina/Alemania): Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Hamburgo (Alemania) y en Derecho por la Universidad de Múnich (Alemania): Directora de la Casa de Estudios (Alemania/Argentina).

Bujosa Vadell, Lorenzo (España): Catedrático de Derecho Procesal de la Universidad de Salamanca (España): Presidente del Instituto Ibero-Americano de Derecho Procesal (2018-2023).

Castresana Fernández, Carlos (España): Fiscal Antidroga, Anticorrupción y del Tribunal Supremo en España; Comisionado (2007-2010) de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CIGIC) de la Organización de las Naciones Unidas.

de la Cuesta Arzamendi, José Luis (España): Presidente del Instituto Vasco de Criminología (IVAC-KREI); Presidente Honorario de la Asociación Internacional de Derecho Penal (AIDP-IAPL).

Días Meneses, Fernando (Brasil): Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de São Paulo (Brasil); Director Administrativo de la Fundación de Apoyo a la Investigación Científica del Estado de São Paulo (Brasil).

Durán Villar, Carlos (España): Presidente de la Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (AEDIDH).

Garay, Cristian (Chile): Profesor Titular y Director del Programa de Maestría en Relaciones Internacionales en la Universidad de Santiago de Chile.

García Matamoros, Laura Victoria (Colombia): Profesora Titular de Derecho Internacional Privado y Decana (2022-2025) de la Universidad del Rosario (Colombia).

Hernández Basualto, Héctor (Chile): Legum Magister y Doctor en Derecho en la Albert-Ludwigs-Universität Freiburg im Breisgau (Alemania); Profesor Titular de Derecho Penal de la Universidad Diego Portales (Chile).

Herrera Carbuccia, Olga (República Dominicana): Magistrada (2012-2021) de la Corte Penal Internacional (Países Bajos).

Nieto Martín, Adán (España): Catedrático de Derecho Penal y Director del Instituto de Derecho Penal Europeo e Internacional de la Universidad de Castilla y La Mancha (España).

Pérez Cepeda, A.I. (España): Catedrática de Derecho Penal de la Universidad de Salamanca (España).

de Prada, José Ricardo (España): Juez Internacional del Mecanismo Residual para Tribunales Internacionales (2012-2018) (Países Bajos); Juez Internacional de la Sala de Crímenes de Guerra de Bosnia y Herzegovina (2005-2008); Magistrado de la Sala Penal de la Audiencia Nacional (España).

Rivero Ortega, Ricardo (España): Catedrático de Derecho Administrativo y Rector de la Universidad de Salamanca (2017-2024) (España).

Sainz Borgo, Juan Carlos (Venezuela): Profesor de Derecho Internacional Público y Vicerrector de la Universidad de la Paz de la Organización de las Naciones Unidas (Costa Rica).

Shuenquener de Araujo, Valter (Brasil): Juez Federal y Representante del Poder Judicial ante la Organización de Estados Americanos; Profesor de la Universidad del Estado de Río de Janeiro (UERJ) (Brasil).

Silva Sánchez, Jesús (España): Catedrático de Derecho Penal de la Universidad Pompeu Fabra (España); Profesor *Honoris Causa* por las Universidades Austral (Argentina), Nacional Mayor de Marcos (Perú), Nacional de Atenas (Grecia), Nacional de Cuyo (Argentina), Nacional de Trujillo (Perú) y Católica San Pablo de Arequipa (Perú).

Steiner, Sylvia (Brasil): Magistrada de la Corte Penal Internacional (2003-2016) (Países Bajos).

Vervaele, J. (Bélgica): Profesor Emérito de la Facultad de Derecho de la Universidad de Utrecht (Países Bajos): Presidente Honorario de la Asociación Internacional de Derecho Penal. (AIDP-IAPL).

Seminarios Internacionales realizados por la Red de Investigación en el periodo 2021-2025

La pluralidad e interdisciplinariedad de los integrantes de los Grupos de Investigación de la Red, han permitido realizar, en Colombia y fuera de Colombia, toda una serie de seminarios internacionales (apropiación social del conocimiento) sobre las distintas temáticas estudiadas por el Programa 70593 y sus tres Proyectos, y cuyas grabaciones se pueden visionar en los siguientes enlaces:

- Seminario Internacional 1: Introducción al Programa 70593: Redes del Crimen Organizado y Respuesta del Derecho Público e Internacional: https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-1-introduccion-al-programa-70593-redes-del-crimen-organizado-transnacional-y-respuesta-integrada-desde-el-derecho-publico-comparado-e-internacional.
- Seminario Internacional 2: Teoría Evolutiva, Narcotráfico Marítimo y Puertos: https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-ii-teoria-evoluctiva-narcotrafico-maritimo-y-puertos.
- Seminario Internacional 3: Corrupción y Crimen Organizado Transnacional: Respuestas desde el Derecho Penal: https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-iii-corrupcion-y-crimen-organizado-transnacional-respuestas-desde-el-derecho-penal.
- Seminario Internacional 4: Corrupción y Crimen Organizado Transnacional: Respuestas desde el Derecho Procesal

Penal: https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-4-corrupcion-y-crimen-organizado-transnacional-respuestas-desde-el-derecho-procesal-penal.

- Seminario Internacional 5: Corrupción y Crimen Organizado Transnacional: Respuestas desde el Derecho Administrativo: https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-corrupcion-y-crimen-organizado-transnacional-respuestas-desde-el-derecho-penal-internacional.
- Seminario Internacional 6: Corrupción y Crimen Organizado Transnacional: Respuestas desde el Derecho Disciplinario en Justicia y Seguridad: https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-6-corrupcion-y-crimen-organizado-transnacional-respuestas-desde-el-derecho-disciplinario-en-justicia-y-seguridad.
- Seminario Internacional 7: Corrupción y Crimen Organizado Transnacional: Respuestas desde el Derecho Constitucional y Electoral: https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-7-corrupcion-y-crimen-organizado-transnacional-respuestas-desde-el-derecho-constitucional-7-electoral.
- Seminario Internacional 8: Corrupción y Crimen Organizado Transnacional: Respuestas desde el Derecho Tributario, Financiero y Cambiario: https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-8-corrupcion-y-crimen-organizado-transnacional-respuestas-desde-el-derecho-tributario-fiinanciero-y-cambiario.

- Seminario Internacional 9: Definición, Manifestaciones, Causas y Consecuencias de la Corrupción y el Crimen Organizado Transnacional: https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-9-definicion-manifestaciones-causas-y-consecuencias-de-la-corrupcion-asociada-al-crimen-organizado-transnacional.
- Seminario Internacional 10: Corrupción y Crimen Organizado Transnacional: Casos Estudios de Colombia y la Amazonía Brasileña: https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-10-corrupcion-y-crimen-organizado-transnacional-casos-estudios-de-colombia-y-la-amazonia.
- Seminario Internacional 11: Corrupción y Crimen Organizado Transnacional: Respuestas desde el Derecho Privado: https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-11-corrupcion-y-crimen-organizado-transnacional-respuestas-desde-el-derecho-privado.
- Seminario Internacional 12: Corrupción y Crimen Organizado Transnacional: Respuestas desde la Cooperación Internacional: https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-12-corrupcion-y-crimen-organizado-transnacional-respuestas-desde-la-cooperacion-internacional.
- Seminario Internacional 13: Corrupción y Crimen Organizado Transnacional: Respuestas desde el Derecho Internacional Penal: https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-13-corrupcion-y-crimen-organizado-transnacional-respuestas-desde-el-derecho-internacional-penal.

- Seminario Internacional 14: Corrupción y Crimen Organizado Transnacional: Respuestas desde la Política Exterior en América Latina: https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-14-corrupcion-y-crimen-organizado-transnacional-respuestas-desde-la-politica-exterior-en-america-latina.
- Seminario Internacional 15: *Corruption and Transnational Organized Crime: Responses from the US Foreign Policy*: https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-15-corruption-and-transnational-organized-crime-responses-from-the-us-foreign-policy" \h
- Seminario Internacional 16: Corrupción y Crimen Organizado Transnacional: Respuestas desde los Derechos Humanos: https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-16-corrupcion-y-crimen-organizado-transnacional-respuestas-desde-los-derechos-humanos.
- Seminario Internacional 17: Corrupción y Crimen Organizado Transnacional: Respuestas desde el Derecho de los Espacios Marítimos: https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-17-corrupcion-y-crimen-organizado-transnacional-respuestas-desde-el-derecho-internacional-de-los-espacios-maritimos.
- Seminario Internacional 18: Respuestas a la Corrupción asociada al Crimen Organizado Transnacional: Resultados del Programa 70593 de Minciencias y de los Proyectos 70817, 71848 y 71861: https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/

seminario-internacional-18-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-organizado-transnacional.

- Seminario Internacional 19: Resultados del Proyecto 71848. Respuestas desde el derecho público comparado a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional: https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-19-resultados-del-proyecto-71848-respuestas-desde-el-derecho-publico-comparado.
- Seminario Internacional 20: Resultados del Proyecto 71861. Aproximación a la comprensión del comportamiento de las redes de narcotráfico marítimo, incluyendo las prácticas de corrupción asociadas al mismo, desde el marco evolutivo: https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-20-narcotrafico-maritimo-y-sistemas-sociales-resultados-del-proyecto-71861-minciencias.
- Seminario Internacional 21: Presentación en La Haya: Resultados del Programa 70593 y de los Proyectos 70817, 71848 y 71861: https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-21-presentacion-en-la-haya-resultados.
- Seminario Internacional 22: Resultados sobre el Crimen Organizado Transnacional y la Corrupción en la Amazonía: Brasil y Colombia: https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-22-crimen-organizado-transnacional-y-corrupcion-en-la-amazonia-brasil-y-colombia.
- Seminario Internacional 23: Resultados relativos a las Respuestas a la Corrupción desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos: https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respues-

tas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-23-resultados-las-respuestas-a-la-corrupcion-desde-el-derecho-internacional-de-los-derechos-humanos.

- Seminario Internacional 24: Resultados relativos a las Respuestas a la Corrupción Transnacional desde el Derecho Constitucional y el Derecho Electoral: https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-24-resultados-relativos-a-las-respuestas-a-la-corrupcion-transnacional-desde-el-derecho-constitucional-y-el-derecho-electoral.
- Seminario Internacional 25: Resultados relativos a las Respuestas a la Corrupción Transnacional desde el Derecho Internacional: https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-25.
- Seminario Internacional 26: Resultados relativos a las Respuestas a la Corrupción Transnacional desde Organizaciones Regionales y Subregionales en América Latina: https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-26-resultados-relativos-a-las-respuestas-a-la-corrupcion-transnacional-desde-organizaciones-regionales-y-subregionales-en-america-latina.
- Seminario Internacional 27: Resultados relativos a las Respuestas a la Corrupción Transnacional desde el Derecho Administrativo: https://www.iberoamericaninstituteofthehague.org/formacion-e-investigacion/red-de-investigacion-respuestas-a-la-corrupcion-asociada-al-crimen-transnacional-organizado/seminario-internacional-27.

Introducción a los Elementos de Análisis y Reflexión y al Programa de Acción resultantes de la ejecución del Programa de Investigación 70593 sobre Respuestas a la Corrupción asociada al Crimen Organizado Transnacional

El Programa de Investigación 70593, desarrollado entre agosto de 2020 y febrero de 2024 bajo el liderazgo del Prof. Héctor Olasolo, se ha dirigido a elaborar una estrategia de respuesta integrada desde el derecho público comparado e internacional para enfrentar en América Latina en general, y en Colombia en particular, la corrupción asociada al COT, a la luz de una aproximación evolutiva a las dinámicas del narcotráfico marítimo por medio de simulación de sistemas sociales. El Programa 70593 ha sido financiado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia (MINCIENCIAS) y las Universidades del Rosario y Pontificia Javeriana (ambas de Colombia). Ha contado además con el apoyo institucional y financiero del IIH.

El Programa 70593[1] ha estado compuesto por los Proyectos de Investigación 71861[2], 71848[3] y 70817[4], que se han dirigido a analizar: (a) las dinámicas del narcotráfico marítimo por medio de la simulación

---

1 El título del Programa 70593 es: "Estrategia de respuesta integrada desde el derecho público comparado e internacional para enfrentar en Colombia la corrupción asociada al crimen transnacional organizado, a la luz de una aproximación evolutiva a las dinámicas del narcotráfico marítimo por medio de simulación de sistemas sociales".

2 El título del Programa 71861 es: "Aproximación a la comprensión del comportamiento de las redes de narcotráfico marítimo, incluyendo las prácticas de corrupción asociadas al mismo, desde el marco evolutivo, a partir de la simulación de sistemas sociales".

3 El título del Programa 71848 es: "La respuesta del derecho público comparado para enfrentar en Colombia la corrupción asociada al crimen transna-

de sistemas sociales (Proyecto 71861); (b) las respuestas a la corrupción asociada al crimen transnacional organizado desde el derecho público comparado (Proyecto 71848) y (c) las respuestas a la corrupción asociada al COT desde el derecho internacional (Proyecto 70817)[5]:

El Proyecto 71861 ha buscado, en particular, establecer una aproximación para la comprensión de las dinámicas de adaptación y flexibilidad del narcotráfico marítimo en las Américas, incluyendo la corrupción asociada al mismo, a través de la utilización de instrumentos de simulación de sistemas sociales. Ha abordado, por tanto, este fenómeno desde las perspectivas teóricas de "organizaciones como sistemas sociales" y de "sistemas complejos adaptativos". Estas perspectivas han permitido analizar y explicar el comportamiento flexible, adaptable y evolutivo del sistema organizacional transnacional de narcotráfico marítimo, más allá del paradigma de organizaciones jerarquizadas, rígidas y centralizadas, que caracteriza el estudio de las estructuras del narcotráfico. Así mismo, el Proyecto ha buscado entender las lógicas del comportamiento de los actores en la cadena de tráfico marítimo de drogas, las tareas que desempeñan, sus prácticas de corrupción, la distribución, los modos de transporte, y sus rutas.

---

cional organizado, a la luz de las dinámicas de comportamiento del narcotráfico marítimo y de la respuesta ofrecida por el derecho internacional".

4 El título del Programa 70817 es: "La respuesta del derecho internacional a la corrupción asociada al crimen transnacional organizado, a la luz de las dinámicas de comportamiento del sistema de narcotráfico marítimo por medio de simulación de sistemas sociales".

5 Como se ha visto supra, en la sección "Red de Investigación sobre Respuestas a la Corrupción asociada al Crimen Organizado Transnacional: membresía en el período 2020-2025": (a) el Líder del Programa 70593, el Investigador Principal del Proyecto 70817 y el Fundador y Director Académico de la mencionada Red de Investigación ha sido el profesor Héctor Olasolo (Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, Colombia & IIH, Países Bajos); (b) los Investigadores Principales de Proyecto 71861 han sido los profesores Angela Lucia Noguera y Oscar Palma (ambos de la Universidad del Rosario, Facultad de Estudios Internacional, Políticos & Urbanos, FEIPU, Colombia); y (c) los Investigadores Principales del Proyecto 71848 han sido los profesores Norberto Hernández (Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, Colombia) y Vanessa Suelt Cock (Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, Colombia).

Todas estas variables están sujetas a continuos procesos de cambio impuestos por las condiciones del contexto.

Por su parte, el Proyecto 71848 se ha dirigido específicamente a diseñar una estrategia para América Latina en general, y Colombia en particular, de respuesta a la corrupción asociada al COT, a partir de las experiencias del derecho público comparado y de una adecuada comprensión de las dinámicas de comportamiento del sistema de narcotráfico marítimo en Colombia y América Latina. El Proyecto se ha centrado, en primer lugar, en analizar el alcance y limitaciones que ofrece el derecho público colombiano, especialmente a través del derecho constitucional, electoral, administrativo, tributario, privado, penal y procesal penal para responder al fenómeno de la corrupción asociada al COT. Sobre esta base, se han explorado los mecanismos que ofrecen las experiencias de derecho público comparado en diversos Estados de la región, como Argentina, Brasil, Chile, México y Perú (así como en Estados no latinoamericanos como España, Estados Unidos e Italia), con el fin de determinar qué medidas sería aconsejable adoptar en el derecho interno colombiano para incrementar el nivel de eficacia en la lucha contra dicho fenómeno. Al realizar el análisis, se ha prestado particular atención a las medidas propuestas desde el derecho internacional, con el fin de favorecer la construcción de una respuesta integrada que incremente su eficacia.

Finalmente, el Proyecto 70817 ha tratado de diseñar una estrategia de respuesta a la corrupción asociada al COT, a partir del derecho internacional y de una adecuada comprensión de las dinámicas de comportamiento del sistema de narcotráfico marítimo en Colombia y América Latina, prestando particular atención a la respuesta ofrecida desde el derecho público comparado. Por un lado, el Proyecto ha estudiado las posibilidades que ofrece el derecho penal transnacional (DPT) y el derecho internacional penal (DIP) para abordar el fenómeno de la corrupción asociada al COT. En este contexto, se ha analizado si la creación de una institución de ámbito regional para promover la coordinación entre las autoridades nacionales y mejorar su cooperación en materia de prestación de ayuda judicial mutua y ejecución de peticiones de extradición, reforzaría la eficacia de las medidas que el derecho público comparado aconseja adoptar en el derecho interno colombiano. Así mismo, se ha estudiado si dicha eficacia pudiera tam-

bién verse reforzada por la utilización de algunos de los mecanismos de aplicación del DIP, como sería la creación de una Corte Latino-Americana y del Caribe contra el COT (con inclusión, o no, de una agencia supranacional de recogida y análisis de información).

El Programa 70593 y los Proyectos 71861, 71848 y 70817 ha alcanzado los siguientes resultados:

1. En primer lugar, para su desarrollo, se conformó en agosto de 2020 la Red de Investigación sobre Respuestas a la Corrupción asociada al COT (la Red), conformada, como hemos visto, por 300 investigadores de América Latina, la UE y EE.UU, distribuidos, por especialidad, en los siguientes Grupos de Investigación: (a) perspectivas criminológicas; (b) dinámicas de adaptación del narcotráfico marítimo y la ciudad-puerto; (c) derecho constitucional y electoral; (d) derecho administrativo; (e) derecho disciplinario en los sectores justicia y seguridad; (f) derecho financiero y tributario y cooperación jurídica internacional en materia fiscal; (g) derecho privado, cooperación jurídica internacional en materia civil, intervención en mercados ilícitos y arbitraje de tratados de inversión; (h) derecho penal; (i) derecho procesal penal; (j) cooperación jurídica internacional en materia penal; (k) derecho internacional penal; (l) derecho internacional de los derechos humanos; y (m) política exterior y organizaciones internacionales[6].

2. En segundo lugar, la pluralidad e interdisciplinariedad de los integrantes de los grupos de investigación de la Red, han permitido desarrollar 27 seminarios internacionales en diferentes modalidades (presencial, híbrida y virtual) sobre las distintas temáticas estudiadas por el Programa 70593 y sus tres Proyectos[7].

3. En tercer lugar, se ha elaborado (y enviado al Centro Internacional de Investigación y Análisis contra el Narcotráfico Marítimo (CMCON)) el concepto técnico (con número de referencia 1-2024-71861) titulado "sobre el modelo de simulación elaborado mediante

---

6 Vid. supra la sección: "Red de Investigación sobre Respuestas a la Corrupción asociada al Crimen Organizado Transnacional: membresía en el período 2020-2025".

7 Vid. supra la sección: "Seminarios internacionales realizados por la Red de Investigación en el periodo 2021-2025".

el software NetLogo 5.0 para reflejar la dinámica social de la ciudad-puerto desde una perspectiva basada en agentes y la incidencia del fenómeno de la corrupción en el narcotráfico marítimo" (el concepto técnico), el cual ha sido desarrollado en el marco de la colaboración mantenida con el CMCON durante la ejecución del Proyecto 71861.

Con el fin de proporcionar una aproximación que permita comprender las complejas dinámicas organizativas de la ciudad-puerto desde una perspectiva de sistemas sociales y la incidencia del fenómeno de la corrupción en el narcotráfico marítimo, el Proyecto 71861 ha elaborado un modelo de simulación mediante el software NetLogo 5.0. La simulación proporciona un escenario para el diseño y la construcción de espacios de experimentación, donde se exploran las actividades realizadas por las organizaciones criminales que utilizan terminales portuarias y estrategias de reclutamiento para llevar a cabo las actividades relacionadas con el narcotráfico. Este enfoque ofrece a investigadores y responsables de la gestión una perspectiva diferente para comprender los mecanismos de toma de decisiones en este contexto.

El concepto técnico explica cómo se ha elaborado dicho modelo de simulación, así como su funcionamiento y los resultados y las limitaciones que presenta, reflejando, en particular, como el narcotráfico marítimo se manifiesta como un sistema social complejo y adaptativo en el contexto de la ciudad-puerto, y cómo esta comprensión puede brindarnos una visión más clara de su funcionamiento.

4. En cuarto lugar, los Grupos de Investigación de la Red han elaborado un total de 27 obras colectivas temáticas, las cuales, tras ser sometidas al correspondiente proceso de evaluación anónima de pares, han sido publicadas en los años 2024 y 2025 como volúmenes 16 a 42 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia de la Editorial Tirant lo Blanch (España). Todas ellas son de libre acceso y pueden descargarse de forma gratuita desde el siguiente enlace: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia[8].

---

[8] Vid. supra la sección: "Obras colectivas temáticas, Elementos de Análisis y Reflexión y Programa de Acción publicados por la Red de Investigación en el periodo 2024-2026".

5. En quinto lugar, además de los artículos de investigación esperados en materia de lucha contra la corrupción asociada al COT (cuatro en el Proyecto 71861, tres en el Proyecto 70817 y dos en el Proyecto 71848), los Grupos de Investigación de la Red han publicado otros artículos y/o capítulos de investigación en materias muy relevantes para el estudio del fenómeno de la corrupción asociada al COT, tales como:

A. Una mayor comprensión del fenómeno objeto de estudio:
   - La distinción entre corrupción institucional y organizacional, y la creciente importancia de las redes complejas de corrupción (Proyecto 70817).
   - La naturaleza y funcionamiento de las organizaciones del COT como proceso evolutivo de conocimiento, con especial referencia a las perspectivas para su aplicación en el estudio del narcotráfico (Proyecto 71861).
   - La naturaleza y funcionamiento de las compañías militares y de seguridad privadas (Proyecto 71848).

B. Una compresión territorial de los problemas presentados por ciertas políticas públicas antidroga aplicadas en las últimas décadas:
   - El impacto en los territorios de las políticas públicas antidrogas basadas en la *securitización*, con particular atención al caso del Guaviare (Colombia) (Proyecto 71848).

C. El análisis de ciertos mecanismos anticorrupción internacionales que operan en los ámbitos regional y nacional:
   - Las bases teóricas y técnicas de las investigaciones realizadas desde el derecho internacional con una perspectiva crítica (Proyecto 70817).
   - Los mecanismos anticorrupción de naturaleza regional, como la Sección Especializada en Derecho Internacional Penal de la Corte Africana de Justicia y Derechos Humanos (Proyecto 70817).
   - Los mecanismos internacionales anticorrupción que operan dentro de los sistemas nacionales para los cuales se es-

tablecen, con particular atención a las fortalezas y debilidades de las Comisiones y Misiones de Apoyo Internacionales, como mecanismo anticorrupción a la luz de las experiencias centroamericanas (Proyecto 70817).

6. Finalmente, las obras colectivas temáticas desarrolladas por los 13 Grupos de Investigación han permitido la redacción de los Elementos de Análisis y Reflexión y del Programa de Acción, que elaboran sus aspectos principales, con base en sus capítulos de conclusiones y recomendaciones, con los ajustes que han sido necesarios a la luz de: (a) las tensiones identificadas entre las propuestas presentadas en las diversas obras colectivas; y (b) las aportaciones de los distintos seminarios internacionales, artículos de investigación y conceptos realizados.

Debido a su extensión, se han dividido en 7 tomos de la siguiente manera: (a) los cinco primeros se dedican a exponer los Elementos de Análisis y Reflexión en alrededor de 550 textos breves de entre 2 a 4 páginas, facilitando de esta manera su lectura y comprensión; y (b) los dos últimos tomo presentan el Programa de Acción, constando cada tomo de algo más de 30 capítulos cuya extensión varía entre las 10 y 20 páginas, divididos conforme a las distintas temáticas abordadas por los 13 Grupos de Investigación de la Red.

Todos ellos, así como sus respectivas versiones en inglés, han sido publicados en acceso abierto en 2026 por la Editorial Tirant lo Blanch en la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia (volúmenes 43 a 47, 54 y 55 —español— y 56 a 62 —ingles—)[9], pudiendo ser descargados desde el mismo enlace en el que se pueden descargar el resto de obras colectivas publicadas hasta el momento por la Red: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia.

Para terminar, es importante mencionar que en la elaboración de los Elementos de Análisis y Reflexión y del Programa de Acción, se ha contado con la inestimable colaboración de más de una decena de integrantes de los Programas de Especialización y Maestría en Derecho Internacional de la Universidad del Rosario[10]. Así mismo, para su

---

9 Idem.

10 Vid. supra la sección: "Colaboradores en el proceso de elaboración de los Elementos de Análisis y Reflexión y del Programa de Acción no pertenecientes a la Red".

edición se ha tenido también un gran apoyo de varios miembros de las cohortes de la 2022, 2024 y 2025 de la Clínica Jurídica Internacional organizada por la Universidad del Rosario en alianza con el IIH y con la Oficina Pública de Defensa de las Víctimas de la Corte Penal Internacional (ODPV)[11], así como de algunos voluntarios del IIH en 2025[12].

Por ello, con nuestro mayor agradecimiento por los aportes realizados, se han incluido los nombres de todos los participantes en la sección dedicada a los "Colaboradores en el proceso de elaboración de los Elementos de Análisis y Reflexión y del Programa de Acción no pertenecientes a la Red"; agradecimiento que también hacemos extensivo a los cerca de 300 investigadores que conforman la Red, y a los 20 autores de reconocido prestigio que han presentado, en sus respectivos prólogos, las obras colectivas publicadas por la Red desde 2024[13].

Sin su contribución, así como sin el apoyo editorial de Tirant lo Blanch y el Instituto Ibero-Americano de La Haya, y sin el tiempo y recursos que han puesto a nuestra disposición el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia, así como las Facultades de Jurisprudencia y FEIPU de la Universidad del Rosario y la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana, hubiera sido realmente imposible llevar a cabo un programa de investigación como el que se ha desarrollado.

Llegados a este punto solo nos queda invitar al lector para que, con ese espíritu crítico que le caracteriza, se adentre en las páginas de los próximos seis volúmenes relativos a los Elementos de Análisis y Reflexión y del Programa de Acción con los que se culmina el Programa 70593.

En Bogotá (Colombia), a 30 de octubre de 2025

HÉCTOR OLASOLO
Investigador Principal, Programa 70593.
Director Académico, Red de Investigación sobre Respuestas a la Corrupción asociada al Crimen Organizado Transnacional

---

11 Idem.

12 Idem.

13 Vid. supra la sección: "Autores que han presentado las obras colectivas temáticas, los Elementos de Análisis y Reflexión y el Programa de Acción".

Abreviaturas

AGNU	Asamblea General de las Naciones Unidas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe
CAP	Consejo Asesor Presidencial
CEP	*Comissão de Ética Pública*
CGR	Contraloría General de la República
CHC	Clorhidrato de Cocaína
CICC	Convención Interamericana contra la Corrupción
CIDA	Carta Internacional de Datos Abiertos
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIFP	Carta Iberoamericana de la Función Pública
CIGIC	Centro Interinstitucional de Grupos de Interdicción Conjunta
CMCON	Centro Internacional de Investigación y Análisis Contra el Narcotráfico Marítimo
CNE	Consejo Nacional Electoral
CNUCC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
CNUDOT	Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional
CONVEMAR	Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar
COSO	*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*
COT	Crimen Organizado Transnacional
CPI	Corte Penal Internacional
DAEO	*Designated Agency Ethics Official*
DCAF	*Geneva Centre for Security Sector Governance*
DEA	*Drug Enforcement Administration*
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales

DESCA	Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales
DSE	Declaración Sumaria de Entrada
EE.UU.	Estados Unidos
EFS	Entidades Fiscalizadoras Superiores
ESAP	Escuela Superior de Administración Pública
EUNAVFOR	*European Union Naval Force*
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FBI	*Federal Bureau of Investigation*
FCPA	*Foreign Corrupt Practices Act*
FIFA	*Fédération Internationale de Football Association*
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
GAO	*Government Accountability Office*
GDO	Grupos Delictivos Organizados
GEALC	Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe
GIEI	Grupo Interdisciplinario de Expertas y Expertos Independientes
GIFP	*Global Illicit Flows Programme*
GMPC	Grupo Marino de Proyección Continental
GRECO	*Group of States against Corruption*
ICC	Índice de Control de la Corrupción
IDRC-CRDI	*International Development Research Centre*
ILDA	Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos
INTERPOL	*International Criminal Police Organization*
INTOSAI	*International Organization of Supreme Audit Institutions*
JIAFT	*South Joint Interagency Task Force South*
LPA(s)	Licencias, Permisos y Autorizaciones
MAOC-N	*Maritime Analysis and Operations Centre-Narcotics*
MECI	Modelo Estándar de Control Interno
MESICIC	Mecanismo de Seguimiento para la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción
MSI	*Maritime Security Index*
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OEA	Organización de los Estados Americanos
OFAC	*Office of Foreign Assets Control*
OGE	*Office of Government Ethics*
OGP	*Open Government Partnership*
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OMI	Organización Marítima Internacional
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUCD	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
OSCE	*Organization for Security and Co-operation in Europe*
PACO	Portal Anticorrupción de Colombia
PCC	*Primeiro Comando da Capital*
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PFSO	*Port Facility Security Officer*
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos
PNA	Política Nacional Anticorrupción
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
RUP	Registro Único de Proponentes
RSS	*Regional Security System*
SCI	Sistema de Control Interno
SECOP	Sistema Electrónico para la Contratación Pública
SEACOP	*Seaport Cooperation Project*
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
SUA	Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima
SUCAMEC	Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos

TICS	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
TI	Transparencia Internacional
TUPA	Texto Único de Procedimientos Administrativos
UE	Unión Europea
ZEII	Zonas Estratégicas de Intervención Integral

Prólogo

Siempre me ha motivado reflexionar sobre lo que la sociedad espera de la labor de un académico, muy especialmente en esa dualidad que debe caracterizar a un profesor universitario, investigar y enseñar, cuyo contenido, como ocurre en los cinco volúmenes que se presentan relativos a los "Elementos de Análisis y Reflexión", está sometido a un doble condicionante: por un lado, la realidad sobre la que se pretende actuar, los cambios que sufre y los limitantes a los que está sometida, y por otro, cómo se pretende abordar su regulación. No se puede olvidar, aunque a veces se niegue, que el Derecho, su contenido y sus límites, esta ideológicamente condicionado. Estamos, por tanto, ante la respuesta que se dé al qué y al cómo.

Los volúmenes que siguen constituyen el fruto del trabajo de una Red de más de 300 investigadores, constituida en 2020, con la finalidad de proponer "Respuestas a la Corrupción asociada al Crimen Organizado Transnacional". Una red de estas dimensiones solo es posible si existe un liderazgo dentro de ella y una financiación que haga posible su actividad, lo que requiere una implicación institucional. La Red ha sido posible por el liderazgo de Héctor Olasolo, universitario ejemplar, español y colombiano, comprometido con los problemas que deben ocupar a un estudioso del Derecho, que incorpora la internacionalización como un compromiso en su actividad universitaria.

La implicación Institucional en el proyecto tiene un origen colombiano, por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de Colombia y por la Universidaddel Rosario y la Pontificia Universidad Javeriana, que financiaron el programa de investigación de largo título y amplio contenido: "Estrategia de respuesta integrada desde el derecho público comparado e internacional para enfrentar en Colombia la corrupción asociada al crimen transnacional organizado, a la luz de una aproximación evolutiva a las dinámicas del narcotráfico marítimo por medio de simulación de sistemas sociales"; Programa, que desde un primer momento, ha contado con el apoyo del Instituto Iberoamericano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional en los Países Bajos.

El Programa aborda uno de los desafíos más importantes que hoy tiene que afrontar el Derecho, pues, el objeto de regulación, su contenido, aparece condicionado por la internacionalización, siendo este un rasgo de nuestro tiempo que se proyecta también sobre la política, la economía o la cultura.

Por ello, los volúmenes, que abren las páginas objeto de estas líneas tienen ya desde su origen incorporada la internacionalización, no solo a su ya mencionada denominación, sino también a la pluralidad de nacionalidades de sus más de 300 miembros. Tan sólo la admirable capacidad de gestión de Héctor Olasolo, ha hecho posible coordinar y trabajar en los tres proyectos que han sido objeto de su actividad:

– El Proyecto 71861: "Aproximación a la comprensión del comportamiento de las redes de narcotráfico marítimo, incluyendo las prácticas de corrupción asociadas al mismo, desde el marco evolutivo, a partir de la simulación de sistemas sociales".

– El Proyecto 71848: "La respuesta del derecho público comparado para enfrentar en Colombia la corrupción asociada al crimen transnacional organizado, a la luz de las dinámicas de comportamiento del narcotráfico marítimo y de la respuesta ofrecida por el derecho internacional".

– El Proyecto 70817: "La respuesta del Derecho internacional a la corrupción asociada al crimen transnacional organizado, a la luz de las dinámicas de comportamiento del sistema de narcotráfico marítimo por medio de simulación de sistemas sociales".

La investigación en estos tres proyectos ha permitido a La Red trabajar sobre una parte importante de la problemática que trae consigo el estudio de la corrupción y de la criminalidad organizada. En buena medida eso se ha hecho posible a lo largo de cinco años, estructurando a sus miembros en trece grupos de investigación con objetos diferenciados. El contenido y la complejidad que abarca su reflexión queda exteriorizado en el objeto de cada uno de ellos: 1. Perspectivas criminológicas; 2. Dinámicas de adaptación del narcotráfico marítimo y la ciudad-puerto; 3. Derecho constitucional y electoral; 4. Derecho administrativo; 5. Derecho disciplinario en los sectores de justicia y seguridad; 6. Derecho financiero y tributario

y cooperación jurídica internacional en materia fiscal; 7. Derecho privado, cooperación jurídica internacional en materia civil, intervención en mercados ilícitos y arbitraje de tratados de inversión; 8. Derecho penal; 9. Derecho procesal penal; 10. Cooperación jurídica internacional en materia penal; 11. Derecho internacional penal; 12. Derecho internacional de Derechos Humanos; 13. Política exterior y organizaciones internacionales.

En mi opinión, es ejemplar esta amplitud de contenidos en la investigación de la Red, plasmados en estos trece grupos, pues exteriorizan la complejidad y el carácter poliédrico que tiene tanto la corrupción como la criminalidad organizada y la necesidad, por tanto, de la pluralidad de respuestas jurídicas, no simplemente penales, y extrajurídicas, pues solo así se puede aspirar a ser eficaz y a no aceptar que las medidas adoptadas tengan simplemente un carácter simbólico.

En lo que se refiere en concreto al ámbito del Derecho penal, es evidente que la internacionalización impacta también sobre la delincuencia y sobre el ordenamiento punitivo, lo que requiere una serie de cambios que deben ser impulsados por una política criminal que, en ningún caso, puede reducirse a la utilización de los delitos y las penas.

Esta dimensión internacional del Derecho penal tiene hoy, entre otras, dos manifestaciones, que se han potenciado con nuevas características, en el momento histórico en el que nos encontramos, la primera, la corrupción, que en sus manifestaciones de mayor entidad requiere como instrumento la utilización de la segunda, la criminalidad organizada. Ni una ni otra son nuevas, siempre han existido, la corrupción es tan vieja como el poder, igual que ha sido y es una constante, la utilización de estructuras estables, de una organización, para tener una mayor posibilidad de éxito en la comisión de un hecho delictivo o para poder disfrutar de los beneficios del mismo, lo que supone un plus sobre la clásica asociación para delinquir.

La importancia de la dimensión internacional de la corrupción y de su conexión con la criminalidad organizada, queda suficientemente reflejada en el marco de la Organización de las Naciones Unidas. Basta recordar los Convenios de Palermo del año 2000 sobre

criminalidad organizada o la Convención contra la corrupción de Mérida del 2003, que ya en su Preámbulo afirmaba:

> Preocupados también por los vínculos entre la corrupción y otras formas de delincuencia, en particular la delincuencia organizada y la delincuencia económica, incluido el blanqueo de dinero.

Una realidad que tiene en la internacionalización su rasgo distintivo, requiere de los académicos la reflexión y el debate sobre los medios para diseñar una política criminal potencialmente eficaz frente a las nuevas formas que presentan, tanto la corrupción como la criminalidad organizada, y que potencialmente tenga eficacia desde el respeto de las garantías del modelo de Estado y del Derecho internacional penal.

Los trece grupos de investigación de la Red ya han producido 27 obras colectivas, publicadas todas ellas entre 2024 y 2025 por la Editorial Tirant lo Blanch, que anteceden a los cinco volúmenes objeto de este prologo. Estos últimos son los "Elementos de Análisis y Reflexión", que recogen las conclusiones de toda la investigación y constituyen una gran contribución enfocada hacia el futuro, la cual es proyectada sobre la compleja realidad que les sirve de base.

Este es el resultado, una aportación imprescindible para cualquier estudioso o para cualquier político que pretenda aproximarse al estudio de alguno de los puntos de la realidad y de la respuesta frente a la corrupción y la criminalidad organizada. Pero no solo en Colombia, sino también en América Latina y a nivel global, pues la transnacionalización es consustancial a las formas graves de corrupción y a la criminalidad organizada. El conjunto de la obra es así una aportación muy importante para este nuevo desafío de la política criminal, y dentro de ella de la política penal, que es deseable tenga continuidad en nuevos trabajos que afronten los cambios que con certeza continuarán experimenando estas formas de delincuencia.

Para mí, por muchas razones, constituye un alto honor haber sido invitado a escribir este prólogo, no solo por el tema, el contenido y la calidad de esta obra, sino muy especialmente por las personas que la han hecho posible, que han pasado, pasan y pasarán por las aulas de la Universidad salmantina. Por todos debo mencionar a Héctor Olasolo que ha liderado toda esta obra. También para mí, como aca-

démico que profesa a orillas del Tormes, tiene un especial significado la participación en este proyecto de la Universidad del Rosario, hija querida de la Universidad de Salamanca, más en concreto del Colegio de Santiago el Zebedeo, más conocido como Colegio Fonseca.

También, como no, mi agradecimiento como penalista a la Pontificia Universidad Javeriana, al gobierno de Colombia y a la Editorial Tirant lo Blanch.

En Salamanca, diciembre 2025

IGNACIO BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE
Catedrático emérito de Derecho penal
Universidad de Salamanca

TOMO I

ELEMENTOS RELATIVOS A LA PRIMERA APROXIMACIÓN AL FENÓMENO, AL ESTUDIO DE CASO SOBRE EL NARCOTRÁFICO MARÍTIMO Y LA CIUDAD-PUERTO Y AL DERECHO CONSTITUCIONAL, ELECTORAL Y ADMINISTRATIVO

Parte I
Elementos de análisis y reflexión relativos a la primera aproximación al fenómeno de la corrupción asociada al crimen organizado transnacional en América Latina

Sección 1. Reflexión preliminar

1. Premisas de los estudios que sirven de fundamento a los Elementos de Análisis y Reflexión

Los Elementos de Análisis y Reflexión comienzan centrando la atención en los resultados alcanzados por los estudios recogidos en los volúmenes 27 y 28 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia en relación con las principales manifestaciones, causas y consecuencias del fenómeno de la corrupción asociada al COT en América Latina. Estos estudios presentan tres características principales:

1. Constituyen una primera aproximación al fenómeno objeto de estudio, razón por la cual se limitan a realizar un análisis fenomenológico, que no busca ofrecer una explicación sistemática de sus resultados mediante un modelo teórico basado en una determinada aproximación criminológica.

2. Abordan los tres principales aspectos analizados (manifestaciones, causas y consecuencias) en cuatro escenarios distintos: (a) corrupción pública; (b) corrupción privada; (c) COT; y (d) interseccionalidad entre la corrupción pública y privada y el COT.

3. Analizan los principales mecanismos existentes para su medición, distinguiendo entre los de naturaleza subjetiva y objetiva, y explicando sus graves limitaciones, lo que favorece la persistencia de una "cifra negra" muy elevada.

En su condición de primera aproximación al fenómeno objeto de estudio, la mayor parte de los análisis realizados presentan una aproximación descriptiva, sin entrar a abordar la cuestión de fondo relativa a si el fenómeno de la corrupción, con su dimensión transnacional y estrecha conexión con el COT, está conformado por determinadas conductas individuales desviadas, o si, por el contrario, se configura, al menos en América Latina, como un auténtico fenómeno de acción colectiva.

Esta última cuestión es muy relevante porque la norma y estrategia globales anticorrupción, que han sido, en gran medida, incorporadas en los ordenamientos jurídicos de los de países de la región, se construyen sobre la base de considerar que nos encontramos ante un fenómeno compuesto por conductas individuales desviadas, que son realizadas por quienes se prevalen de su posición en el sector público o privado para buscar un beneficio personal.

En consecuencia, si esta concepción no fuera idónea para capturar una parte importante de las manifestaciones del fenómeno de la corrupción, especialmente cuando se encuentra asociada al COT, debido, por ejemplo, a que constituya un factor importante, o incluso central, en la toma de decisiones en las instituciones públicas, las entidades privadas y las organizaciones internacionales, o a su recurso habitual por las redes complejas de corrupción/criminalidad para garantizar la seguridad financiera y jurídica (impunidad) de sus integrantes, sería necesario revisar: (a) el contenido de la actual norma global anticorrupción; (b) las medidas que en su desarrollo se han incorporado en la estrategia global anticorrupción, y que tienden a centrarse en reformas institucionales y normativas, dejando, en el mejor de los casos, en un segundo lugar otros elementos extrajurídicos; y (c) las normas y estrategias nacionales anticorrupción de los países latinoamericanos, en cuanto que han buscado, en gran medida, implementar la norma y estrategia globales en esta materia.

A la luz de lo anterior, y teniendo en cuenta tanto la relevancia de esta última cuestión, como el hecho de que los estudios mencionados no la abordan directamente, los elementos de análisis y reflexión que se desarrollan en esta primera parte del tomo I tampoco entran a analizarla, dejando su estudio para el tomo V (publicado como volumen 47 de la Colección), si bien es inevitable que surja, de manera reiterada, en determinados momentos del presente tomo y de los tres que le siguen[*].

---

[*] Tomos II a IV, publicados como volúmenes 44 a 46 de la Colección Perspectivas Iberoamericanas sobre la Justicia.

Sección 2. Elementos relativos a las manifestaciones de la corrupción pública y privada asociada al crimen organizado transnacional en América Latina

2. Manifestaciones de la corrupción pública[*]

2.1. PRIMERA APROXIMACIÓN

El fenómeno de la corrupción pública en América Latina es difícil de caracterizar de manera genérica, porque conviven múltiples prácticas corruptas y existe una gran ausencia de información sistematizada sobre su comisión y las vías a través de las cuales se manifiesta. Además, es arriesgado precisar un catálogo general de factores que inciden en su desarrollo concreto, teniendo en cuenta sus diversas expresiones y las características locales.

La dificultad es mayor debido a la falta de investigaciones académicas que clasifiquen las prácticas de corrupción pública desde una perspectiva integrada a nivel regional, así como la ausencia de sistematización de las sentencias judiciales (de por si escasas) y de los criterios de decisión, lo que provoca que la mayor parte de las fuentes documentales disponibles para analizar el fenómeno sean artículos de prensa e informes basados en encuestas. Esto hace que el estudio de las distintas manifestaciones de la corrupción pública continúe representando un auténtico desafío en la academia latinoamericana.

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección 4.1 del trabajo publicado en 2025 por Olasolo, H., Escobar Bravo, M.A., Galain Palermo, P. & Saad Diniz, E. como capítulo 11 del volumen 27 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia titulado: *El fenómeno del crimen organizado transnacional y su impacto en la corrupción pública y privada en América Latina. Parte I: la corrupción pública y privada y su medición*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. los siguientes capítulos de esta misma obra colectiva: (a) capítulo 3: "Manifestaciones" (escrito por Sánchez Pérez, R. & Silva Núñez, C.); y (b) capítulo 4: "Causas" (escrito por Saad-Diniz, E. & Rego de Oliveira, C.).

En todo caso, es evidente que la corrupción pública se manifiesta en múltiples niveles, abarcando desde un simple soborno a un funcionario público a cargo de la concesión de una prestación básica (pequeña corrupción), hasta el pago de grandes cantidades de dinero a los miembros de los más altas instancias de los poderes ejecutivo y legislativo (corrupción política) o judicial, así como a quienes dirigen entidades como las fuerzas armadas, los cuerpos policiales, los servicios de inteligencia y las aduanas (gran corrupción). A ello hay que añadir su, cada vez más frecuente, dimensión transnacional.

En cuanto a los ámbitos de incidencia de la corrupción pública en América Latina, cabe destacar los siguientes: (a) la administración pública; (b) los partidos políticos y las campañas electorales; (c) el servicio de aduanas; (d) las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado; y (e) el sector judicial.

2.2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La ineficacia en la organización de la gestión estatal y su excesiva burocracia han llevado a considerar la corrupción como una "realidad social objetiva" que forma parte integral del funcionamiento del Estado, razón por la cual ha sido tolerada y normalizada durante mucho tiempo, al entenderse que es útil para el desarrollo económico, la modernización del aparato estatal y la superación de su rigidez burocrática.

Sólo desde la década de 1980, el neoliberalismo político y económico, preocupado por los costos de la corrupción, ha hecho énfasis en sus desventajas y en la necesidad de reformas anticorrupción en la estructuras público-privadas.

Sin embargo, la lógica patrimonialista, junto con la ausencia de marcos regulatorios que se apliquen eficazmente para ajustar los modelos administrativos, reducir la acción discrecional de los agentes estatales y sancionar sus prácticas corruptas, reflejan como se mantiene, en buena medida, la tolerancia institucional con estas prácticas.

2.3. LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

Ciertos modelos de financiación de los sistemas político-electorales, de los que dependen la sostenibilidad de los partidos políticos y su capacidad de acción en las campañas electorales, así como la manera en que se utilizan a estos efectos los fondos públicos y/o privados, favorecen las prácticas de corrupción.

Un ejemplo paradigmático es el caso de Brasil, donde la prohibición de la financiación pública ha favorecido la expansión de las prácticas corruptas, lo que se ha manifestado, en particular, en las estrechas relaciones entre los integrantes del Congreso de la Federación y los actores privados que los financian.

Perú es otro claro ejemplo de corrupción política, como lo reflejan las investigaciones y/o condenas de hasta seis presidentes de la República desde el año 2000. Esto se debe a que en este país la corrupción se ha convertido en un instrumento para garantizar la financiación de las campañas y compensar la obtención de ventajas indebidas.

Por su parte, en Colombia, a pesar de la regulación introducida, se siguen presentando importantes problemas de corrupción como resultado de la financiación proveniente del sector empresarial (en particular, grandes empresas nacionales y corporaciones multinacionales) y del narcotráfico. Esto genera una gran dependencia de los actores políticos locales, regionales y nacionales frente a sus financiadores, lo que hace muy difícil que los primeros busquen satisfacer los intereses de las mayorías sociales, en lugar de desarrollar políticas públicas dirigidas a promover intereses privados.

De este modo, al quedar las funciones de las distintas administraciones territoriales del Estado sujetas, en buena medida, al poder económico, se debilita la confianza de los ciudadanos en las instituciones y en los regímenes democráticos, porque se toman decisiones que buscan favorecer a los grupos dominantes.

2.4. EL SERVICIO DE ADUANAS

La burocracia y complejidad del sistema aduanero favorecen las prácticas corruptas de las autoridades y funcionarios públicos, las cuales se dan normalmente en connivencia con las empresas importadoras, incluyendo las negociaciones indebidas para dar prioridad al paso de ciertas mercancías, omitir controles (especialmente, el uso de escáneres para controlar el contenido de los contenedores en los puertos y el equipaje en los aeropuertos), permitir la entrada de productos prohibidos o aceptar el pago de menos impuestos.

Asimismo, como la corrupción en las regiones fronterizas está especialmente ligada a la entrada de bienes o servicios prohibidos, existe una estrecha relación entre las aduanas y el COT, ya se trate de narcotráfico o contrabando.

Son múltiples las razones que explican la corrupción pública en el ámbito aduanero, entre las que cabe destacar las siguientes: (a) una burocracia excesiva, asociada a regulaciones complejas y poco claras (no siempre armonizadas entre los distintos países de la región y entre estos y los países de origen), que hace que los procedimientos para la tramitación de documentos y la adquisición de licencias sean complicados y demorados; (b) la falta de transparencia y publicidad de los procedimientos aduaneros; (c) una alta tributación de las transacciones, lo que incentiva las estrategias para evitar el pago de impuestos; y (d) la estrecha relación entre las aduanas y el narcotráfico, lo que facilita que las autoridades aduaneras adopten acuerdos puntuales con las redes del COT o se terminen incorporando a estas.

2.5. LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO

Las prácticas de corrupción que involucran a miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado pueden producirse: (a) al interior de las propias instituciones estatales de seguridad, como resultado de una dinámica institucional basada en favores para obtener beneficios económicos o profesionales (ascensos, disfrute de vacaciones, traslados a ciertos puestos o acceso a mejores equipos); o (b) en

relación con la comunidad (por colusión directa con, o en contra de, ciertos ciudadanos), como ocurre, por ejemplo, al abusar de la autoridad policial para solicitar sobornos u otros beneficios personales, no imponer multas, proveer seguridad privada, manipular las pruebas recabadas durante las investigaciones o no adoptar las acciones requeridas en el desempeño de las funciones propias del cargo.

Además, debido al fácil acceso a las armas de fuego y a los bienes incautados, su comercialización por agentes policiales constituye un lucrativo negocio, que financia otros delitos graves. A esto hay que sumar las estrechas relaciones que mantienen policías corruptos y narcotraficantes, recibiendo los primeros sobornos para evitar que las redes de los segundos sean objeto de persecución penal o incluso incorporándose con relativa frecuencia a estas últimas.

Este tipo de prácticas corruptas son habituales entre las fuerzas y cuerpos de seguridad de los países latinoamericanos debido a las siguientes razones:

1. El descuido de los procesos de contratación (los exámenes técnicos no son adecuados para reflejar la estabilidad física y mental de los agentes policiales), una formación inadecuada (dejando sin abordar las normas éticas y de promoción de los derechos humanos) y la adopción de criterios inadecuados para la promoción profesional, lo que genera insatisfacción con la distribución de las actividades y con la remuneración recibida (muy desigual entre la cúpula y la base).

2. La ausencia de recursos materiales, humanos y económicos, lo que se traduce, además de en bajos salarios, en el deterioro de las instituciones, como se puede observar, por ejemplo, en la falta de modernización de los equipos de trabajo y de la tecnología orientada a la organización y transparencia de los servicios prestados, con los consiguientes problemas generados para realizar ciertos procesos de auditoría.

3. Los problemas causados por la ausencia de un sistema de rendición de cuentas (a través de asuntos internos o de investigaciones administrativas y/o judiciales), porque la falta de control interno, la ausencia de sanciones por prácticas corruptas y el descuido del control externo transmiten un mensaje de legitimidad o, al menos, de permisividad en la actuación de los agentes policiales.

4. La falta de rendición de cuentas a la comunidad, al alejar a los ciudadanos de las herramientas de control y recolección de resultados, de manera que quienes han sido víctimas de abusos o actuaciones policiales imprudentes no tienen a su disposición procedimientos efectivos de presentación de denuncias y reparación.

5. El fácil acceso a las armas de fuego y a los bienes incautados, lo que facilita la existencia de policías corruptos que comercializan ilícitamente armas y municiones, o que venden la droga incautada ante la falta de control interno.

6. La sensación de impunidad fruto de la falta de control interno o externo de sus actuaciones, lo que genera un blindaje corporativo en el ámbito administrativo, así como legislativo y judicial.

2.6. EL SECTOR JUDICIAL

En ámbito judicial, la corrupción puede consistir en irregularidades cometidas en los procedimientos, en beneficio propio o de terceros, por técnicos, expertos, asesores u otros profesionales de apoyo a las actividades judiciales. Así mismo, también puede manifestarse en decisiones adoptadas por los jueces para favorecer a instituciones públicas o privadas que forman parte del sistema jurídico, político o económico. En este último caso, las prácticas corruptas dan lugar a la violación del derecho a un proceso justo e imparcial, afectando gravemente la confianza de los ciudadanos.

En cuanto a las razones de la corrupción judicial, estas son principalmente las siguientes:

1. La falta de independencia y equilibrio competencial (en una lógica de pesos y contrapesos) entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, lo que permite vincular la creciente corrupción judicial a los procesos de "politización de la justicia" en los que se observa una influencia directa, e incluso control, de los poderes ejecutivo y legislativo sobre las decisiones judiciales.

2. Las cada vez más frecuentes prácticas de *lawfare* para perjudicar a ciertos actores relevantes en los ámbitos local, regional y nacional,

en connivencia con actores económicos y políticos, altos funcionarios estatales y medios de comunicación.

3. Las presiones de actores económicos, políticos y abogados litigantes, destacando la existencia de "abogados lobistas" que crean redes de tráfico de influencias dentro del sistema judicial, en las que participan, entre otros, exjueces y exfiscales que actúan para que se dé prioridad a ciertos casos específicos, debido a la influencia que pueden tener sobre los jueces o fiscales a cargo.

4. La amplia discrecionalidad de la cúpula del poder judicial, lo que les permite adoptar, sin mecanismos de rendición de cuentas y controles externos eficaces, medidas dirigidas a: (a) manipular la asignación de los casos para que recaigan en quienes están dispuestos a fallar a favor de clientes poderosos; y (b) recurrir al sistema de ascensos y traslados para disciplinar a aquellos jueces que no están dispuestos a involucrase en las prácticas corruptas.

5. La falta de transparencia en los datos y actividades del poder judicial para frenar las prácticas de corrupción (lo que limita la posibilidad de controles externos por la sociedad civil organizada) y la escasa rendición de cuentas de los jueces, tanto en términos de los procedimientos en su contra, como en relación con las sanciones impuestas, debido a que los Consejos Generales de la Magistratura se enfocan más en la autoprotección, que en la determinación de responsabilidades disciplinarias.

6. Las actitudes de tolerancia de las sociedades nacionales hacia el sistema judicial y el miedo a la retribución cuando se presentan denuncias frente a sus integrantes.

7. La deficiente capacitación y los bajos salarios del personal judicial y de apoyo.

8. La inadecuada supervisión de las actuaciones dentro de los procedimientos judiciales y la ausencia de incentivos para favorecer las conductas éticas.

3. Manifestaciones de la corrupción privada[*]

3.1. PRIMERA APROXIMACIÓN

Hasta finales de la década de 1990, los países latinoamericanos entendían el concepto de corrupción como vinculado con la administración pública, requiriendo la participación de alguna autoridad o servidor público. Sin embargo, desde entonces, y salvo casos excepcionales como el uruguayo, la situación ha cambiado porque, entre otras cosas, diversos organismos internacionales han adoptado medidas destinadas a abordar un problema que no afecta únicamente al sector público.

Una primera aproximación al fenómeno de la corrupción privada (también conocido como "corrupción entre privados" o "corrupción entre particulares") incluye todo intercambio ilícito entre quienes no son autoridades o funcionarios públicos, consistente en el pago o promesa de cualquier utilidad a cambio del ejercicio contrario al deber, o del condicionamiento indebido del desarrollo de una función privada.

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección 6 del trabajo publicado en 2025 por Olasolo, H., Escobar Bravo, M.A., Galain Palermo, P. & Saad Diniz, E. como capítulo 11 del volumen 27 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia titulado: *El fenómeno del crimen organizado transnacional y su impacto en la corrupción pública y privada en América Latina. Parte I: la corrupción pública y privada y su medición*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. los siguientes capítulos de esta misma obra colectiva: (a) capítulo 6: "Primera aproximación" (escrito por Escobar Bravo, M.E., Barrilari, C. & de Carvalho Marin, G.; (b) capítulo 7: "Manifestaciones" (escrito por Murillo, C., Perín, A. & Serra Cruz, D.); y (c) capítulo 8: "Causas" (escrito por Battigaglia da Silva, J.C.M., Agapito, L.S., Saad-Diniz, E. & Olasolo, H.).

Esto puede suceder, por ejemplo, en el ejercicio de actividades comerciales en las que una empresa realiza pagos encubiertos a un directivo o empleado de otra empresa, y este último redirecciona, a cambio, los negocios hacia la primera, excluyendo así a los otros competidores. Del mismo modo, es frecuente que los directivos y empleados de las grandes empresas exploten su influencia y poder de compra exigiendo sobornos a proveedores potenciales. Así mismo, los sobornos entre privados se utilizan habitualmente para facilitar el funcionamiento de cárteles comerciales ocultos. Como resultado, la principal diferencia con la corrupción pública se encuentra en la identidad del destinatario del soborno, puesto que las conductas parecen ser, en gran medida, equivalentes.

La corrupción privada incluye también la entrega de regalos y beneficios de variada naturaleza (como el pago de viajes o los gastos de hospitalidad), que pueden generar una percepción de influencia indebida o afectar, consciente o inconscientemente, en la toma de decisiones por quienes los reciben (así sucede, por ejemplo, en el sector de la salud). Aceptar obsequios tiene, por tanto, el potencial de crear un conflicto de intereses entre los deberes profesionales y los intereses personales. Lo mismo sucede en los casos en que: (a) alguno de los intervinientes en un intercambio tiene un interés no revelado que puede afectar negativamente su desempeño; o (b) se produce la compraventa de información confidencial.

El soborno privado es también funcional a las prácticas de colusión, consistentes en acuerdos entre competidores cuyo objetivo suele ser el de fijar precios, distribuir mercados u ofrecer innovaciones tecnológicas. Mediante este tipo de prácticas colusorias que manipulan la oferta con el fin de obtener sobreprecios excesivos, las empresas de ciertos sectores (por ejemplo, el de la construcción) obtienen grandes beneficios a expensas de los contribuyentes de los países cuyas entidades públicas licitan los contratos.

Otras formas de corrupción privada son: (a) la malversación, que ocurre cuando una empresa confía a alguien la responsabilidad de gestionar propiedades o activos financieros y la persona explota esa confianza para desviar sin consentimiento dichos bienes para su beneficio personal; (b) el uso de información privilegiada; (c) el abuso del poder económico, que normalmente se utiliza con el fin de

"crear la dificultad para vender la facilidad"; y (d) las denominadas "puertas giratorias", que consisten en el paso de autoridades o funcionarios públicos al sector empresarial, justificado, principalmente, por el interés privado en aumentar su valor financiero a partir de los contactos que los nuevos empleados han adquirido durante su desempeño en las instituciones públicas.

La naturaleza corrupta de este último tipo de prácticas se refleja en que el tiempo de servicio público constituye un factor diferencial para que determinadas empresas privadas contraten a este tipo de empleados, debido a la potencial instrumentalización de su influencia en el sector público para obtener ventajas indebidas, sea por medio de información confidencial, o por el uso ilegítimo de las redes de contactos que siguen operando en las entidades estatales.

Las prácticas de corrupción privada pueden también afectar a la libre competencia en distintos sectores, en especial, el deporte, las actividades culturales, el sector médico y farmacéutico, el sector financiero y bancario, el sector inmobiliario, la extracción de minerales y la distribución comercial de productos a gran escala.

Así mismo, en América Latina, la corrupción privada se ha caracterizado por tener dirigentes políticos y empresariales que han promovido sus propios intereses, enriqueciendo a sus familias y colaboradores más cercanos, a costa de dañar importantes intereses protegidos por los respectivos ordenamientos jurídicos como la competencia en el mercado, el patrimonio de las entidades involucradas o la lealtad laboral.

Además, cuando quienes realizan las prácticas corruptas son prestadores de servicios esenciales privatizados, como sucede con los médicos de clínicas privadas que "compran" cuotas de mercado, la corrupción privada afecta también, aunque sea de forma indirecta, a la vida, la integridad y/o la salud de las personas (este es el caso, por ejemplo, de los pacientes que reciben prótesis defectuosas o medicamentos inadecuados). Más allá del sector de la salud, esto también ocurre en los ámbitos de la educación, la seguridad pública, los recintos carcelarios o la construcción y gestión de viviendas de interés social, entre otros.

De esta manera, mientras la corrupción privada ha sustituido a la corrupción pública en el marco de la prestación de estos servicios básicos para la población, en otros sectores, como el inmobiliario, el bancario y el financiero, ambos tipos de corrupción continúan coexistiendo para maximizar los beneficios.

3.2. PRINCIPALES SECTORES EN LOS QUE SE MANIFIESTA LA CORRUPCIÓN PRIVADA

Entre los sectores que están especialmente expuestos a las prácticas de corrupción privada, cabe destacar los siguientes:

1. El sector financiero y bancario. Son múltiples las prácticas corruptas que se dan en este sector, debido a las posibilidades que ofrece, tanto para recibir dinero sin verificar su origen (o con una mera verificación formal), como para conceder créditos, entregar tarjetas o prestar otros productos financieros a clientes que no cumplen con los requisitos necesarios. Cuando este tipo de situaciones es fruto de un pago indebido por el "cliente" a la entidad financiera, o a sus directivos o empleados, se consuma la corrupción privada, al margen de los problemas de lavado de activos o fraude que puedan existir.

2. El sector inmobiliario. Este sector es otro de los más expuestos a las prácticas de corrupción, teniendo la particularidad de que sus consecuencias son especialmente perjudiciales para los grupos más vulnerables de la población. Esto se debe al incremento en los precios de la vivienda como resultado de los sobornos pagados a distintas autoridades y funcionarios locales, regionales y/o nacionales (corrupción pública), así como al sector de la construcción, para tener acceso y/o monopolizar cuotas de mercado (corrupción privada).

El problema es tan grave que, según los estudios realizados en México, el precio de los inmuebles podría disminuir entre un 20% y un 30% si se lograra eliminar la corrupción generada por los múltiples trámites a realizar. Por su parte, en América del Sur, es una práctica habitual el aparentar la construcción de viviendas sociales para evitar la construcción de estacionamientos y el pago de impuestos estatales. Con este fin, el sector inmobiliario viola la normativa sectorial y la regulación tributaria (evasión fiscal) y soborna a autoridades y fun-

cionarios públicos y a actores privados. De esta manera, genera un incremento notable en los precios, y perjudica la calidad de vida de quienes terminan habitando espacios que no cumplen con las garantías mínimas para ser aprobados.

3. El sector médico. Es frecuente que los representantes de empresas farmacéuticas o proveedoras de servicios sanitarios entreguen, o prometan beneficios, a los facultativos para incentivarles, directa o indirectamente, a que prescriban ciertos medicamentos o servicios. Esto se suele realizar mediante obsequios e invitaciones, o a través de la financiación de viajes a congresos o seminarios.

4. El sector deportivo. El "informe García" o el caso "FIFA-*gate*" muestran el alcance y sistematicidad de las prácticas corruptas que se dan entre las entidades que dirigen el deporte a nivel regional e internacional, y el sector empresarial dedicado a la adquisición de derechos de trasmisión audiovisual. Estas prácticas destacan por su dimensión transnacional y la importancia de los intereses económicos involucrados.

5. Los sectores del tabaco y la música. En el sector del tabaco, aquellas empresas que han detentado tradicionalmente una posición de dominio en el mercado (por ejemplo, Chiletabacos en Chile) han tratado de mantener su posición a través de acuerdos de exclusividad con sus distribuidores para la compraventa y/o publicidad de sus productos, a cambio de importantes sumas de dinero. De este modo, han buscado evitar que otros productos pudieran ser distribuidos y/o vendidos en condiciones de libre competencia.

Por su parte, en el sector de la música ha sido frecuente la práctica de pagar por emitir (denominada "payola"), consistente en la promesa o pago de dinero a los *disc-jockeys*, o a los dueños de emisoras de radio, a cambio de que dieran preferencia a la reproducción de una determinada canción o álbum.

A la luz de lo anterior, es evidente que cuanto más privatizada se encuentra la gestión de ciertos servicios y actividades, más se extiende el fenómeno de la corrupción privada y, en consecuencia, más acuciante es su prevención y efectiva persecución: si el Estado decide que ciertas prestaciones que antes estaban a su cargo pasen a manos de privados, es razonable que los ciudadanos no se vean perjudicados por esta decisión.

Asimismo, al desdibujarse las funciones públicas y privadas en sectores mixtos, es difícil distinguir cuándo un sujeto es funcionario o miembro de un organismo público, o si, por el contrario, se trata de un particular contratado para cumplir con la función que le fue asignada. Además, ciertas decisiones y actuaciones provenientes del sector privado pueden tener un fuerte impacto en la ciudadanía (no sólo en el mercado como tal). Como resultado, las decisiones corruptas de miembros de compañías privadas pueden ser tan perjudiciales o más para la comunidad que las decisiones corruptas de las autoridades y funcionarios públicos.

Sin embargo, la legislación en materia de corrupción privada no es siempre idónea para abordar dichas prácticas cuando se trata de acuerdos "ilícitos" que, más allá de favorecer la contratación de productos o servicios, supongan la obtención de otras ventajas indebidas por medio de un ejercicio desviado, parcial o arbitrario de sus funciones por los accionistas, los directivos o los empleados sobornados (por ejemplo, el médico de una compañía privada que acepta la "invitación" a un crucero por un paciente a cambio de adelantar una operación quirúrgica en perjuicio de los demás pacientes en la lista de espera).

Además, en lo que se refiere a la percepción cultural de la lesividad de las conductas de corrupción privada, llama la atención la ambigüedad con que las personas perciben este tipo de prácticas. Esto se debe a que, mientras la corrupción privada está con frecuencia vinculada a la corrupción pública, amplios sectores de la prensa, la academia, la política y la sociedad civil centran solo la atención en la administración pública, de manera que, desde hace ya tiempo, se ha destacado la dificultad de encontrar información acerca de la corrupción privada. De ahí, la importancia de visibilizar la existencia de prácticas corruptas en el sector privado, su magnitud y consecuencias.

Así mismo, es necesario contar con mecanismos para medir la corrupción privada, y ampliar las herramientas actualmente existentes para reflejar este fenómeno que, si bien se relaciona con la corrupción pública cuando la sustituye en contextos de privatización o de externalización de servicios, opera también autónomamente, o como complemento, en tanto que las prácticas corruptas tienden

a extenderse más allá de las fronteras sectoriales. Esto se da, en particular, en los sectores bancario, financiero e inmobiliario, así como en los mercados de coches de lujo, antigüedades y obras de arte, en los que, con el apoyo de los banqueros, los abogados y los agentes inmobiliarios de los grandes centros financieros, se ocultan los ingresos de la corrupción privada y se recompensa a los colaboradores, concentrando aún más la riqueza económica y el poder.

Por ello, ante la extensión, dimensión trasnacional y enorme impacto de las prácticas de corrupción privada, es necesario prestar una particular atención a la evaluación de la eficacia de las políticas públicas adoptadas a nivel nacional e internacional para prevenirlas y castigarlas, con el fin de introducir los ajustes necesarios para enfrentarlas de manera más efectiva[**].

[**] Se pueden identificar tres modelos principales de repuestas político-criminales: (a) el modelo de protección de la competencia leal, que es el más extendido y castiga las prácticas corruptas que distorsionan la competencia en la adquisición de bienes y servicios; (b) el modelo de protección del patrimonio (ya sea el de las entidades privadas de las que forman parte las personas corruptas, ya sea el de los terceros afectados por las prácticas de corrupción); y (c) el modelo de protección de la lealtad a las entidades privadas a las que pertenecen quienes se encuentran involucrados en las prácticas corruptas (ya se articule como lealtad laboral o como buen funcionamiento de las entidades). A estos se une el modelo inglés de persecución unificada de la corrupción pública y privada.

4. Un fenómeno no exclusivo de América Latina: el caso español[*]

La corrupción pública y privada no es, ni mucho menos, un fenómeno exclusivamente característico de los países latinoamericanos o de los Estados en vías de desarrollo. Por el contrario, son numerosos los ejemplos de países del denominado Norte Global que sugieren lo contrario: el caso español es uno de ellos.

Los procesos judiciales sobre generación de activos ilícitos tramitados en España en los últimos veinte años reflejan la amplia extensión, naturaleza organizada y dimensión transnacional del fenómeno de la corrupción en este país. Así mismo, los últimos análisis realizados señalan que la corrupción vinculada a la malversación de bienes públicos podría estar generando en España un flujo de hasta 24.000 millones de euros en impuestos ciudadanos que van a parar cada año a manos privadas (el equivalente al 2,5% del PIB español). Además, las prácticas corruptas constitutivas de delitos urbanísticos, o contra la ordenación del territorio, provocan una pérdida patrimonial mínima al Estado de 13.000 millones de euros al año (es decir, un 1,4% adicional del PIB).

El dinero obtenido ilícitamente es posteriormente transformado mediante distintas operaciones nacionales e internacionales de blan-

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección 2.1. del texto publicado por Olasolo, H., Galain Palermo, P., Villarraga Zschommler, L.F. & Linares Botero, S. (2024). "El fenómeno de la corrupción transnacional y las aproximaciones criminológicas que reflejan sus distintos aspectos". En: Olasolo, H. *Respuestas a la corrupción transnacional desde el derecho internacional penal. Parte I. Mecanismos de aplicación y cooperación internacional.* Capítulo 1. Volumen 16 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0.

queo y puesto a disposición de quienes participan en los entramados que desarrollan estas prácticas. De este modo, al no generar un incremento del PIB en España, estas formas de corrupción constituyen una auténtica redistribución predatoria de la riqueza pública hacia manos privadas.

Lejos de lo que pudiera parecer en un primer momento, estas prácticas predatorias en las adjudicaciones públicas en beneficio de determinadas empresas y particulares (licitaciones de obras y servicios) y la utilización de dinero público para pagar bienes y servicios que no se prestan (o no se realizan como se había convenido) no son, ni mucho menos nuevas. Por el contrario, fueron concebidas durante la dictadura de Francisco Franco (1939-1975) aprovechando la falta de controles, y se han mantenido durante las casi cinco décadas de democracia, lo que ha permitió consolidar verdaderas redes clientelares.

En este proceso de construcción de los entramados de corrupción en España, se han ido trazando delgadas líneas que separan las actividades legales de las ilegales, de tal manera, que para el ciudadano medio es difícil distinguir entre unas y otras. Así mismo, la intervención del derecho penal y del derecho administrativo es muy poco efectiva, como lo demuestra el hecho de que apenas hay demoliciones de inmuebles ilegales, las multas no tienen efectos disuasorios y los silencios administrativos son una respuesta frecuente frente a las denuncias interpuestas, lo que provoca que los actos ilícitos no suelan tener consecuencias prácticas.

Además, al margen de un periodismo de investigación que representa una pequeña parte de las actividades de los medios de comunicación, estos últimos se colocan generalmente del lado del poder económico-financiero (inversiones) y político (autoridades), estigmatizando a los denunciantes en aras de un supuesto progreso, lo que limita significativamente los mecanismos para que las redes de corrupción salgan a la luz mediante su exposición pública[**].

[**] La cara opuesta viene dada por las investigaciones independientes que pusieron al descubierto grandes entramados delictivos como los "*Paradise Papers*", los "*Panamá Papers*" y los "*Pandora Papers*".

Solo así se puede explicar que los entramados de corrupción urbanística tengan una media de duración en España de casi década y media, permitiendo las más variadas operaciones de especulación (muchas de estas redes solo han sido conocidas a raíz de las denuncias realizadas por quienes formaron parte de ellas y no obtuvieron lo que se les había prometido a raíz de la crisis de 2008).

En definitiva, el problema de la corrupción en España está íntimamente relacionado con las redes clientelares de cuello blanco enquistadas de manera sistemática en el poder político desde la dictadura franquista, que engrosan las cifras de la criminalidad oculta. Además, debido a que los sectores de la construcción e inmobiliario, donde se concentran la mayor parte de los entramados que fomentan las prácticas de corrupción en España, son dos de los sectores económicos más importantes en términos de aportación al crecimiento y a la generación de empleo en el país, hay mayor tolerancia a sus prácticas corruptas, lo que se refleja, por ejemplo, en las mencionadas reticencias a demoler las construcciones ilegales o en la adopción de plazos de prescripción muy breves en la legislación penal.

De esta manera, el caso español refleja tanto las dimensiones nacional y transnacional del fenómeno, como la interrelación entre las redes clientelares que desarrollan y fomentan las prácticas de corrupción y el mundo de la política, la economía y las finanzas, lo que favorece el encuentro entre: (a) autoridades y funcionarios públicos; (b) empresarios y profesionales que intervienen en mercados legales; y (c) miembros de la criminalidad organizada que de manera sistemática desarrollan actividades lícitas e ilícitas de forma paralela según una lógica racional de oportunidad empresarial.

5. Manifestaciones de la corrupción pública y privada asociada al crimen organizado transnacional: especial atención a las prácticas corruptas promovidas por el narcotráfico marítimo y su impacto en las Armadas

5.1. PRIMERA APROXIMACIÓN*

Para comprender las múltiples manifestaciones de la estrecha relación entre el COT y la corrupción, el primer problema es superar la ausencia de datos concretos sobre sus dimensiones, debido a su ocultamiento y a las dificultades para su detección. Así, al basarse las prácticas corruptas en acuerdos secretos facilitados por la ausencia de controles rigurosos en el desempeño de las entidades públicas y en la gestión de las organizaciones privadas, es muy complejo cuantificar la magnitud del daño. De ahí, la importancia de tener cuidado con la cifra oculta intrínseca a la corrupción asociada al

---

* Esta sección constituye una versión revisada de la parte inicial de la sección 6.1 del trabajo publicado en 2025 por Galain Palermo, P. & Olasolo, H. como capítulo 10 del volumen 28 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia titulado: *El fenómeno del crimen organizado transnacional y su impacto en la corrupción pública y privada en América Latina. Parte II: la corrupción pública y privada asociada al crimen organizado transnacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 5 de esta misma obra colectiva escrito por Rodríguez, V.G., Escobar Bravo, M.E. & Christofetti, C. (2025). "Manifestaciones de la corrupción público-privada asociada al crimen organizado transnacional en América Latina".

COT, así como con la escasa percepción de estas prácticas por parte de la población.

El problema se agrava porque el COT actúa diluyendo las fronteras entre lo legal y lo ilegal, tal como sucede cuando las empresas mezclan el capital limpio (obtenido a través de la actividad empresarial lícita) con el capital sucio (derivado de las actividades ilícitas), escenario en el que las corporaciones multinacionales pueden servir como blanqueadores transnacionales de capital. Así mismo, las empresas nacionales y transnacionales pueden ser utilizadas también por el COT como medio de financiación directa de ciertas redes criminales muy especializadas.

Pero donde la relación oculta entre lo lícito y lo ilícito aparece en toda su expresión es en los mercados prohibidos más lucrativos como el de los estupefacientes y el de armas, que cuentan, históricamente, con la constante colaboración de figuras plenamente integradas en las estructuras del poder político y económico. La situación se vuelve más crítica en los Estados capturados por el COT, en los que los agentes gubernamentales y los delincuentes tienden a unir sus fuerzas con los conglomerados empresariales.

Además, es importante tener en cuenta que el éxito del COT en conseguir su objetivo de maximizar los beneficios obtenidos ilícitamente está estrechamente ligado a los diseños financieros para el lavado de activos y a la escasez de investigaciones penales respecto a estas conductas delictivas. Por ello, es en este ámbito donde los pagos corruptos que ocurren en el Sur Global parecen ser "lavados" constantemente a través de complejas ingenierías financieras protegidas, directa o indirectamente, por los países del Norte Global, a pesar de que estos últimos son calificados como "libres de corrupción" o "menos propensos a la corrupción" (esto afecta también a los Estados que tienen un papel preponderante en el diseño internacional de las políticas antilavado).

Del mismo modo, los rastros del dinero se pierden progresivamente en una maraña de operaciones jurídico-financieras que solo son accesibles a investigadores muy especializados, los cuales requieren, en la mayor parte de los casos, de las respuestas positivas de las jurisdicciones no cooperantes de baja o nula tributación

(también conocidas como paraísos fiscales) a las solicitudes de cooperación internacional emitidas por sus Estados. Sin embargo, ante la ausencia de este tipo de cooperación, se hace aún más difícil tanto el análisis de los GDO, como la aplicación de los controles corporativos contra el lavado de dinero. De ahí, el impacto tan negativo que generan aquellas jurisdicciones nacionales opacas que permiten (o incluso promueven) las acciones al portador no identificadas, las normas de confidencialidad (como el secreto bancario o tributario), la falta de mecanismos internacionales de intercambio de información y la adopción de actitudes no cooperativas.

Por todo lo anterior, es necesario que la lucha anticorrupción asociada al COT incluya también un análisis detallado de las entidades corporativas. Con este fin, y dado que los límites entre el COT y la delincuencia empresarial no están claramente definidos, la responsabilidad penal de las personas jurídicas podría ser, en principio, una herramienta político criminal de prevención o disuasión, que permita una actuación más eficaz frente a la utilización de las empresas para realizar actividades delictivas, o frente al uso de sus estructuras societarias para ocultar los capitales así obtenidos.

Ahora bien, es importante no olvidar que la divulgación de los denominados *Panamá*, *Paradise* y *Pandora Papers*, en los que se refleja con toda claridad como el uso de las estructuras corporativas es un elemento central de funcionamiento del COT, ha mostrado: (a) la falta de investigaciones judiciales posteriores a los graves escándalos financieros; (b) el poder de corromper que tienen los actores poderosos, como los delincuentes de cuello blanco y los gobernantes en ejercicio; y (c) la consiguiente impunidad de la que gozan.

Todo esto hace que formar parte del COT y participar en sus actividades criminales sea para muchos actores públicos y privados el resultado natural de un análisis racional de los costos y beneficios, lo que se ve potenciado por el funcionamiento distorsionado del sistema penal.

5.2. MANIFESTACIONES EN EL NARCOTRÁFICO MARÍTIMO[**]

Una de las manifestaciones más importantes del COT en los últimos años en América Latina es el transporte marítimo de drogas desde diversos puertos de la región (especialmente, los argentinos, brasileños, chilenos, colombianos, ecuatorianos y uruguayos, sin que se hayan encontrado datos fidedignos sobre los situados en Venezuela y en las islas del Caribe) hacia los puertos de EE.UU. y la UE. Entre las diversas modalidades de transporte de drogas, destaca su envío en contenedores, juntamente con productos agrícolas de exportación, lo que muestra la connivencia entre las autoridades (aduaneras, ministeriales, policiales y navales, entre otras) los empresarios y los narcotraficantes[***].

La corrupción, las deficiencias de los controles (falta de escáneres) y la insuficiencia de las investigaciones (pocos sumarios y destituciones) y de las sanciones administrativas o penales (limitados deco-

---

[**] Esta sección constituye una versión revisada de la parte inicial de la sección 6.3 del trabajo publicado en 2025 por Galain Palermo, P. & Olasolo, H. como capítulo 10 del volumen 28 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia titulado: *El fenómeno del crimen organizado transnacional y su impacto en la corrupción pública y privada en América Latina. Parte II: la corrupción pública y privada asociada al crimen organizado transnacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 5 de esta misma obra colectiva escrito por Rodríguez, V.G., Escobar Bravo, M.E. & Christofetti, C. (2025). "Manifestaciones de la corrupción público-privada asociada al crimen organizado transnacional en América Latina".

[***] Se denomina *rip-off* a la "carga ilícita colocada dentro del contenedor cerca de las puertas y sin el conocimiento del consignatario", lo que demuestra la existencia de una organización transnacional operativa en los puertos de embarque y desembarque (en distintos continentes), por lo que mapear estas redes transnacionales es importante para los sistemas de inteligencia. Uno de los aspectos que parece preocupar más al entorno regulatorio internacional es el relativo al hackeo de los sistemas, cuya integridad es necesaria para asegurar que no existan, en los propios puertos, zonas no supervisadas o anormalidades indetectables por manipulaciones en la configuración de los sistemas.

misos y pocas condenas), junto con el escaso interés de los medios de comunicación en visibilizar el fenómeno, son elementos importantes para garantizar el éxito del COT en el transporte marítimo de drogas.

De hecho, las dinámicas de corrupción no solo afectan, entre otros muchos actores públicos y privados, a la marina mercante regular, sino también a los buques particulares (incluso los buques y aviones de uso militar son también, en ocasiones, utilizados para el tráfico de sustancias prohibidas), lo que muestra que las debilidades del sistema no solo se encuentran en la falta de una tecnología adecuada, sino en la falta de la voluntad política necesaria para establecer los necesarios controles o aplicarlos adecuadamente.

Así mismo, también es importante la participación del personal vinculado a los ministerios de relaciones exteriores, debido al contenido y destino de las "valijas diplomáticas", así como en relación con la documentación internacional y la concesión de visados; cuestiones esenciales para facilitar la movilidad internacional de los integrantes del COT.

5.3. MANIFESTACIONES EN LA ACTUACIÓN DE LAS ARMADAS: ESPECIAL ATENCIÓN AL CASO DE NIGERIA[****]

La OMI ha reconocido en el 2020 que el sector marítimo está ciertamente expuesto a prácticas corruptas en las que pueden incurrir, entre

---

[****] Esta sección constituye una versión revisada de la sección 13.4 del trabajo publicado en 2025 por Palma, O., Noguera Hidalgo, A. L., Olasolo, H., Beltrán Valbuena, S., Hernández Sandoval, J.S. & Martínez Agudelo, A.M. como capítulo 13 del volumen 30 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia titulado: *Dinámicas de adaptación del narcotráfico marítimo y la ciudad puerto. análisis y respuestas al problema*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 11 de esta misma obra colectiva escrito por Restrepo Parra, J.A. (2025). "La contribución de las armadas en las respuestas a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional en el mar".

otros, las autoridades migratorias, ambientales y aduaneras, los operadores de botes para las actividades en puerto, los capitanes de puerto, los funcionarios de guardias costeras, los policías, los militares y los empleados de las terminales portuarias. Estas prácticas son promovidas especialmente por los GDO que se dedican al narcotráfico marítimo (el cual sigue siendo el delito más frecuentemente cometido a través del transporte por mar), puesto que disponen de los recursos para garantizar el éxito de sus operaciones y permanecer en la impunidad.

Especialmente vulnerables son aquellos países que combinan factores tales como una ubicación estratégica favorable, la debilidad de sus fuerzas y cuerpos de seguridad, la laxitud de los controles fronterizos y la existencia de instituciones logísticas y financieras que facilitan el comercio.

En este sentido, destaca el caso de Nigeria porque, además de su gran influencia en el continente africano, al ser el país con mayor población y su principal exportador de petróleo, las dinámicas estructurales de corrupción en la Armada han provocado el deterioro de sus buques de guerra y de su infraestructura naval por falta de recursos, con la consiguiente pérdida de capacidades para vigilar sus espacios marítimos y responder de manera eficaz a las amenazas a la seguridad en el mar. Y todo ello a pesar de que, en principio, la Armada nigeriana es la institución naval más grande África occidental.

Para entender su situación, es importante tener en cuenta que Nigeria fue colonia del Reino Unido desde mediados del siglo XIX hasta que alcanzó su independencia en 1960, y que su historia como Estado independiente ha estado marcada por gobiernos inestables, enfrentamientos étnicos, dictaduras militares, guerras civiles y un manejo inapropiado de los recursos naturales (petróleo y gas), cuyos beneficios solo enriquecen a una minoría. En este contexto, la corrupción se ha extendido de manera generalizada, arraigando en los sectores público y privado, y constituyendo una especie de "cultura de la corrupción", que ha permeado también a las instituciones con competencia sobre el tráfico marítimo en Nigeria, incluyendo la Armada, cuyos vínculos con el narcotráfico y el tráfico ilegal de hidrocarburos son de conocimiento público (varios comandantes en jefe de la Armada, almirantes y directores de la Autoridad de Puertos han sido destituidos y/o condenados por esta razón desde 2008).

La corrupción en la Armada se deriva, en gran medida, de las dictaduras existentes hasta 1999, que permitieron a los militares administrar los recursos energéticos y con ello tener acceso a importantes flujos de dinero sin ningún tipo de control. Por ello, tras la transferencia del manejo de estos recursos a otras esferas del Estado, ciertos sectores de la Armada buscaron la manera de seguir beneficiándose del petróleo a través de alianzas con GDO locales y transnacionales y grupos insurgentes, contando además con la complicidad de las autoridades portuarias y de otras agencias del Estado. Como resultado, se han dedicado a vender información sobre la ubicación de buques petroleros u otros que transportan mercancías de valor, recibir sobornos para que las embarcaciones con cargamentos ilegales naveguen por el mar territorial nigeriano sin problemas y modificar los lugares de los patrullajes navales para facilitar la comisión de los delitos.

El problema se ha visto agravado, además, por:

1. La baja moral de gran parte de la Armada debido a: (a) las malas condiciones salariales; (b) el abandono y deterioro de los buques de guerra y de la infraestructura naval por la falta de recursos; (c) la pérdida de capacidades para vigilar de una manera más adecuada los espacios marítimos bajo la jurisdicción de Nigeria; y (d) la carencia de medios para contrarrestar las amenazas a la seguridad en el mar debido a las limitaciones de la flota para desarrollar operaciones de interdicción.

2. El recurso de las compañías marítimas a servicios de seguridad privada para la protección de sus buques comerciales, puesto que, conforme a la normativa nigeriana, estos servicios solo pueden realizarse mediante un contrato con la Armada (empleando incluso, en ciertos casos, a sus propios integrantes).

Todo esto ha llevado al propio comandante de la Armada nigeriana a reconocer en 2020 la existencia de personal corrupto en la institución, el cual favorece las actividades de narcotráfico y otros usos ilícitos de los espacios marinos.

La afectación de la corrupción en la Armada (y en el conjunto de las Fuerzas Armadas en general, las cuales son responsables, entre otras cosas, del "extravío" en las dos últimas décadas de 15 billones

de dólares por contratos fraudulentos en la venta de armas) ha generado graves repercusiones para la seguridad nacional, ya que no solo permite las actividades del COT, sino que provoca también desconfianza e inestabilidad al interior del Estado.

Ante esta situación, los EE.UU. y la Unión Europea han desarrollado programas de asistencia militar, y han promovido desde comienzos de siglo la creación de capacidades para proteger las rutas marítimas de la región mediante el entrenamiento, el desarrollo de ejercicios navales, la transferencia de tecnología, el intercambio de información y el fortalecimiento de la interoperabilidad, entre otras cosas. Sin embargo, ninguno de estos programas ha incluido líneas específicas en relación con la corrupción.

Además, desde hace más de 20 años, Nigeria, con el respaldo y la asesoría del Programa Mundial contra la Corrupción de las Naciones Unidas, ha adoptado diferentes medidas para combatir este fenómeno. Sin embargo, los resultados no han sido satisfactorios, especialmente en el sector defensa (Armada y Ejército), debido, en gran medida, a: (a) la corrupción estructural que subsiste en Nigeria; (b) la reserva y el secretismo en el manejo de los contratos de las instituciones castrenses; (c) la no inclusión de medidas contra la corrupción en los programas de cooperación militar; (d) la ausencia de controles efectivos en el desarrollo de los procedimientos y las operaciones militares; (e) las relaciones poco supervisadas entre el sector privado y las fuerzas armadas; (f) la baja moral derivada de las malas condiciones laborales y salariales del personal militar; y (g) la falta de revisión de la política de defensa nacional.

6. Función desempeñada por los medios de comunicación[*]

En un contexto como el que acabamos de describir, se presenten grandes dificultades para destapar las redes de corrupción en América Latina, cuyas tramas solo salen a la luz en contadas ocasiones a través de investigaciones periodísticas, como las realizadas por el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación, que ha filtrado millones de documentos y ha revelado, a través de los conocidos *Panamá*, *Pandora* y *Paradise Papers*, la enorme dimensión de las prácticas *offshore* en paraísos fiscales y los movimientos financieros de importantes actores sociopolíticos (incluyendo numerosos presidentes y expresidentes y sus círculos más cercanos) y económico-financieros.

Sin embargo, al mismo tiempo que se han observado avances en el periodismo de investigación, no hay que perder de vista que las prácticas de corrupción afectan también, de manera muy significativa, a los propios medios de comunicación latinoamericanos, como lo refleja la creación de noticias falsas o fuera de contexto para confundir a la opinión pública, la selección de temas o contenidos para evitar perjudicar a anunciantes, candidatos o sectores políticos, e incluso la denominada venta de impunidad (que se concreta cuando

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de las secciones 4.4 del trabajo publicado en 2025 por Olasolo, H., Escobar Bravo, M.A., Galain Palermo, P. & Saad Diniz, E. como capítulo 11 del volumen 27 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia titulado: *El fenómeno del crimen organizado transnacional y su impacto en la corrupción pública y privada en América Latina. Parte I: la corrupción pública y privada y su medición*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. los siguientes capítulos de esta misma obra colectiva: (a) capítulo 3: "Manifestaciones" (escrito por Sánchez Pérez, R. & Silva Núñez, C.); y (b) capítulo 4: "Causas" (escrito por Saad-Diniz, E. & Rego de Oliveira, C.).

quien posee una noticia negocia su no publicación a cambio de un precio).

Así mismo, la mayoría de las denuncias presentadas a raíz de las revelaciones del periodismo de investigación no han tenido el recorrido esperado en las respectivas jurisdicciones nacionales, ni han provocado cambios sustanciales en los organismos de control, o en las herramientas utilizadas para prevenir la corrupción y el lavado de activos. En consecuencia, solo se observan ciertos avances simbólicos fruto de las nuevas leyes antilavado y contra la financiación del terrorismo, que, sin embargo, como regla general, tampoco se han podido traducir en investigaciones efectivas.

Además, en los pocos casos en los que se han judicializado, las grandes tramas de corrupción se han resuelto con frecuencia en juicios abreviados basados en negociaciones reservadas con la Fiscalía que se encuentran vedadas de cualquier control sustancial por parte de los jueces (ya sean de garantía o de fondo), los cuales se limitan a desempeñar una función de simple verificación de los requisitos formales.

Sección 3. Elementos relativos a las causas de la corrupción pública y privada asociada al crimen organizado transnacional en América Latina

7. Existencia de múltiples causas[*]

La historia de América Latina se encuentra estrechamente ligada a prácticas clientelares, dinámicas de corrupción, tráfico de influencias y contrabando. Debido a su retraso en la incorporación al proceso de industrialización y a la concentración de riquezas en procesos extractivos, los países latinoamericanos fueron relegados a una posición periférica en la economía mundial, por lo que han estado expuestos a mayores niveles de incumplimiento normativo y corrupción tanto en el sector público como en el privado.

Las prácticas corruptas pueden ser el resultado de acuerdos puntuales con los niveles inferiores de las instituciones públicas o las empresas privadas, con sus niveles intermedios o con las autoridades y cargos directivos que toman las decisiones. Pero, además, pueden abarcar también su funcionamiento total o parcial (captura del Estado o de la empresa de que se trate)[**] a través de distintos meca-

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección introductoria del trabajo publicado en 2025 por Galain Palermo, P. & Olasolo, H. como capítulo 10 del volumen 28 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia titulado: *El fenómeno del crimen organizado transnacional y su impacto en la corrupción pública y privada en América Latina. Parte II: la corrupción pública y privada asociada al crimen organizado transnacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 6 de esta misma obra colectiva escrito por Saad-Diniz, E. & Duarte, G. (2025). "Causas".

[**] En sistemas de gran corrupción, los organismos estatales corruptos renuncian a la aplicación de la ley contra las empresas ilegales a cambio de una participación en el negocio. Así mismo, en ocasiones, los empresarios ilegales que no quieren o no están en posición de cooperar con los organismos estatales corruptos puedan llegar a ser investigados y condenados. Así mismo, los empresarios legales pueden sufrir también presiones desde instituciones corruptas que según una lógica mafiosa exijan pagos indebidos a cambio de realizar sus actividades cotidianas sin sufrir "inconvenientes".

nismos que perduran en el tiempo, como la financiación ilegal de los partidos políticos o de las entidades privadas. En este último tipo de situaciones, las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, que son, en principio, responsables de combatir a los GDO, acaban, sin embargo, proporcionándoles los medios de actuación (armas, personal, acceso a territorios e inmunidad). Así mismo, los órganos administrativos y judiciales, en lugar de prevenir, investigar y sancionar, ofrecen el blindaje necesario para garantizar su impunidad frente al derecho[***].

En este contexto, las causas de la corrupción pública y privada, incluyendo las prácticas vinculadas al COT, pueden ser muy variadas, abarcando desde las de naturaleza histórica hasta las de carácter económico. Entre ellas, cabe destacar las siguientes: (a) los aspectos contextuales de carácter histórico, sociocultural, político y económico; (b) la burocratización; (c) la falta de integridad en el sistema político; (d) la implementación inadecuada de las leyes anticorrupción; (e) los bajos niveles de transparencia; (f) la ausencia de integridad en el sector privado; (g) el paternalismo; (h) el bajo conocimiento político de los ciudadanos; (i) los altos índices de empleo informal; y (j) la impunidad en cuanto a la criminalidad de los poderosos.

[***] En Colombia, el narcotráfico y el conflicto armado han producido un tipo de corrupción judicial por miedo, que se refiere a que las ineficiencias y omisiones del sistema judicial son fruto de las amenazas de los actores armados. Los jueces, principalmente los que actúan en zonas controladas por los mismos, subordinan el derecho a su propia seguridad.

8. Causas específicas relacionadas con la corrupción pública

8.1. LA CORRUPCIÓN COMO EL PRINCIPAL MECANISMO A TRAVÉS DEL CUAL EL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL GARANTIZA LA VIABILIDAD DE LOS MERCADOS ILÍCITOS[*]

Las causas de la corrupción pública son complejas, plurales, ocurren en múltiples niveles, son difíciles de probar empíricamente y requieren profundas investigaciones para ser adecuadamente comprendidas. Además, tienen lugar en espacios de interrelación entre lo público y lo privado, que operan en las zonas grises o de intersección (legal/ilegal, nacional/transnacional, individual/colectivo, etc.).

---

[*] Esta sección está basada en: (a) la sección 4.5. del trabajo publicado en 2025 por Olasolo, H., Escobar Bravo, M.A., Galain Palermo, P. & Saad Diniz, E. como capítulo 11 del volumen 27 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia titulado: *El fenómeno del crimen organizado transnacional y su impacto en la corrupción pública y privada en América Latina. Parte I: la corrupción pública y privada y su medición*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores; y (b) la sección 7.1 del trabajo publicado en 2025 por Galain Palermo, P. & Olasolo, H. como capítulo 10 del volumen 28 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia titulado: *El fenómeno del crimen organizado transnacional y su impacto en la corrupción pública y privada en América Latina. Parte II: la corrupción pública y privada asociada al crimen organizado transnacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Ambas obras colectivas pueden ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid.: (a) el capítulo 6, titulado "Causas", del mencionado volumen 27 (escrito por Saad-Diniz, E. & Duarte, G.); (b) el capítulo 3, titulado "Manifestaciones", del citado volumen 28 (escrito por Sánchez Pérez, R. & Silva Núñez, C.) del citado volumen 28; y (c) el capítulo 4, titulado "Causas", del mismo volumen 28 (escrito por Saad-Diniz, E. & Rego de Oliveira, C.).

Como elemento en común, la corrupción convierte a la función pública en una fuente de enriquecimiento ilícito mediante la toma de decisiones por quienes están investidos de autoridad pública, con el fin de generar para ellos mismos, sus círculos más cercanos o las organizaciones, partidos políticos o empresas a las que favorecen, toda una serie de beneficios derivados, directa o indirectamente, de la transferencia irregular de recursos de la esfera pública a la privada.

Por ello, una adecuada comprensión del fenómeno de la corrupción pública necesita analizar no solo por qué se corrompe a las autoridades y funcionarios públicos, sino quienes y con qué propósitos los corrompen, ya que detrás de los mismos se encuentran con frecuencia todo tipo de organizaciones y objetivos, que van desde las que tienen una presunta finalidad lícita (como empresas, partidos políticos o medios de comunicación, por poner solo algunos ejemplos), hasta las que se caracterizan por sus actividades al margen de la ley, como sucede con los GDO.

Además, las causas de la corrupción pública se encuentran también relacionadas en la actualidad con el proceso de globalización, y en particular con la desregulación de las transacciones financieras internacionales, el desarrollo de las nuevas tecnologías, el surgimiento y expansión de nuevos actores en los ámbitos público y privado, y las dificultades para ejercer de manera efectiva un adecuado control administrativo y judicial que permita prevenir y reprimir las prácticas corruptas trasnacionales.

De esta manera, a las causas tradicionales de la corrupción se suman las derivadas de la existencia de un espacio económico sin regulación efectiva, en el que las jurisdicciones no cooperantes de baja o nula tributación han promovido una competencia fiscal nociva al reducir las bases imponibles de los sistemas tributarios nacionales y favorecer la ocultación de los fondos provenientes de las prácticas corruptas, y donde las nuevas tecnologías permiten utilizar el sistema financiero para disponer de sus beneficios en cualquier parte del mundo.

A todo ello se une el hecho de que la complejidad de estas nuevas conductas ilícitas ha generado la falta de una respuesta uniforme de las jurisdicciones nacionales (y, en particular, de sus sistemas pena-

les), lo que ha provocado que, ante similares actividades de criminalidad económica, existan en los distintos países de la región diversos niveles de reproche social y penal.

De esta manera, la globalización neoliberal ha fortalecido la estrecha relación entre la corrupción y el COT, lo que se ha visto también favorecido por el empobrecimiento de los países periféricos. Además, el funcionamiento del sistema penal y el empleo masivo de la cárcel para responder a los delitos no leves (principalmente, contra las personas o la propiedad), han contribuido también al fortalecimiento de los GDO, que se nutren de reclusos en prisión y una vez recuperada su libertad.

La renovada fortaleza del COT, unido a la debilidad de los Estados latinoamericanos y la persistencia de una corrupción endémica, ha facilitado el acceso de los GDO a las rutas económicas legítimas, actuando como si fueran verdaderas empresas, que llevan a cabo expansiones de capital, adquisiciones de bienes y servicios e inversiones en capital humano.

Para ello, así como para incrementar su capacidad de influencia sobre las autoridades y funcionarios públicos y sobre los actores privados, el COT no repara en esfuerzos, ya sea recurriendo a la corrupción directa (soborno), o a la movilización y presión de la comunidad sobre las administraciones públicas o empresas privadas.

De esta manera, el COT utiliza la cooperación con los funcionarios estatales para limitar la competencia y garantizar la tolerancia del Estado, silenciando así a quienes están a cargo de regular, supervisar y aplicar la ley. El pago de sobornos y demás prácticas corruptas permiten también crear barreras a la entrada de nuevos competidores, limitando la competencia y garantizando la organización social informal de los mercados ilícitos, dotándoles de una cierta estabilidad. Esto le ofrece al COT mayores garantías en sus operaciones de intercambio de bienes y servicios prohibidos, de modo que las puede realizar sin interferencias, y salvaguardar así el flujo de valor. Al mismo tiempo, los funcionarios y/o las instituciones públicas a las que pertenecen se pueden beneficiar a través de las actividades económicas realizadas en dichos mercados.

Dado que el núcleo central de las actividades del COT es la circulación de bienes y servicios prohibidos a través de las fronteras, las autoridades y funcionarios de aduanas constituyen un objetivo prioritario de las dinámicas de corrupción promovidas por el COT. Además, la propia naturaleza de las funciones aduaneras las hace especialmente vulnerables a muchas formas de corrupción (desde el pago de tasas informales de facilitación hasta el fraude a gran escala), puesto que casi todas están altamente expuestas a prácticas corruptas.

Este es el caso, por ejemplo, de: (a) la evaluación del origen, el valor y la clasificación de la carga; (b) su examen; (c) la administración de los regímenes de exención, suspensión y devolución de aranceles; (d) las auditorías posteriores al despacho; (e) las operaciones de tránsito; (f) la tramitación de la documentación de la tripulación y/o los pasajeros; (g) la expedición de diversas licencias y autorizaciones; y, en los últimos tiempos, (h) el acceso a los regímenes de operadores autorizados o preferentes que confieren privilegios especiales.

En este contexto, el poder económico del sector privado (ya sea legal o ilegal) se solapa con el poder público, haciendo que sus actuaciones se dirijan a favorecer los intereses privados, en detrimento del interés público. De esta manera, la corrupción no es sólo una opción para garantizar el buen funcionamiento de los mercados ilegales, sino que es el principal mecanismo a través del cual el COT garantiza su viabilidad.

En consecuencia, lo que varía entre los distintos países y mercados ilícitos son los niveles de penetración del COT en las entidades públicas a través de la corrupción, los cuales pueden clasificarse en los cinco siguientes: (a) los actos esporádicos de corrupción; (b) las prácticas corruptas sistemáticas; (c) la infiltración por miembros del COT en las agencias estatales; (d) la infiltración de los niveles superiores de toma de decisiones; y (e) la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales, así como otras prácticas de corrupción electoral, en favor de los candidatos que, una vez elegidos, se convertirán en las más altas autoridades locales, regionales y nacionales (una vez cumplido su mandato muchas de estas autoridades son contratados por los GDO en un sistema constante de "puertas giratorias").

8.2. VULNERABILIDAD DE LOS ÁMBITOS LOCAL, ESTATAL E INTERNACIONAL A LA CORRUPCIÓN PÚBLICA ASOCIADA AL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL**

8.2.1. El ámbito estatal: la especial vulnerabilidad de las entidades públicas locales

Como se acaba de exponer, la corrupción no es una opción para COT, sino la principal herramienta de la que dispone para silenciar a las autoridades implicadas en el proceso de regulación, supervisión y aplicación de la ley. La otra gran herramienta es la violencia, que se encuentra en relación directa con la corrupción, de manera que, a mayores índices de corrupción, menos niveles de violencia y viceversa.

Sin embargo, en ocasiones, son los propios organismos estatales los que toman la iniciativa de renunciar a la aplicación de la ley contra los GDO a cambio de una participación en los negocios ilícitos. Esto puede incluso implicar el procesamiento de aquellos "empresarios" al margen de la ley que no quieran, o no puedan, cooperar con los organismos estatales corruptos.

Así mismo, la corrupción promovida por el COT incluye también las actividades de intermediación utilizadas para cubrir sus huellas, que solo son posibles con la ayuda de profesionales que tienen el

---

** Esta sección constituye una versión revisada de la parte inicial de las secciones 7.1.1 y 7.1.2. del trabajo publicado en 2025 por Galain Palermo, P. & Olasolo, H. como capítulo 10 del volumen 28 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia titulado: *El fenómeno del crimen organizado transnacional y su impacto en la corrupción pública y privada en América Latina. Parte II: la corrupción pública y privada asociada al crimen organizado transnacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 6 de esta misma obra colectiva escrito por Saad-Diniz, E. & Duarte, G. (2025). "Causas".

poder de dar a las operaciones delictivas una apariencia de legalidad. Por ello, los GDO cuentan en su nómina con asesores financieros y tributarios, operadores de casas de cambios, contables y abogados, entre otros profesionales, que les ayudan a construir fachadas aparentemente lícitas para sus operaciones.

La corrupción puede también facilitar el blanqueo de capitales porque los funcionarios corruptos y los profesionales al servicio del COT son capaces de influir en el proceso a través del cual se lavan los beneficios ilícitos, con el fin de que puedan escapar a todos los controles y sanciones. Además, la ausencia de medidas antilavado eficaces y de controles públicos respecto a las obligaciones privadas de reportar operaciones sospechosas permite a los funcionarios corruptos un acceso continuado e ininterrumpido al sistema financiero global. Todo esto requiere, en todo caso, de la colaboración de diversos profesionales que operan en los ámbitos financiero, político y judicial, además de la connivencia de los funcionarios del Estado.

En este contexto, las instituciones del nivel local, a cargo de la administración de los recursos de las ciudades (grandes y pequeñas) latinoamericanas (Brasil es un buen ejemplo en este sentido), son objetivos constantes de la influencia indebida del COT, en cuanto que normalmente presentan una mayor debilidad institucional que las entidades de los niveles regional y nacional. Como resultado, se ha podido constatar en múltiples ocasiones la existencia de un estrecho vínculo entre las desviaciones de dinero y la financiación del narcotráfico.

Además, como el COT necesita evitar la aplicación de la ley, recurre a la corrupción en relación con todos aquellos que pueden obstaculizar sus actividades (policía local, miembros del ministerio público y jueces, entre otros), quienes acaban involucrándose en sus prácticas corruptas por muy variadas razones, incluyendo circunstancias contextuales como los bajos salarios policiales (los policías brasileños apenas reciben 700 dólares mensuales), la excesiva burocratización del aparato estatal o el miedo ante las amenazas a su propia integridad física, o a la de sus seres queridos.

8.2.2. El ámbito internacional: la exposición de las organizaciones internacionales y sus funcionarios a las prácticas corruptas

El progresivo debilitamiento de los Estados nación, acrecentado durante la globalización neoliberal, ha favorecido la aparición de autoridades internacionales con capacidad para intervenir en cuestiones importantes. Con ello ha surgido una nueva clase de actores corruptibles y una nueva dimensión de este fenómeno.

Un ejemplo paradigmático de esta situación es el relativo al programa de petróleo por comida de Irak, que las Naciones Unidas pusieron en marcha en 1996, ante las estrictas sanciones impuestas a Iraq tras la primera Guerra del Golfo (1991). En su aplicación, muchas empresas pagaron sobornos a funcionarios de la ONU, e incluso un funcionario de alto nivel llegó a utilizar la empresa de un amigo para revender más de 7.000 barriles de petróleo iraquí entre 1998 y 2001.

En un informe interno de la ONU, realizado años después, se siguieron encontrando "debilidades significativas" en la forma en que la ONU y su personal interactúan con las ONGs, así como en la supervisión de su propio personal. Este informe se llevó a cabo a raíz de una investigación realizada por EE.UU. en la que se descubrió que el presidente de la AGNU en el bienio 2013-2014, John Ashe, había recibido alrededor de 1,3 millones de dólares en sobornos de empresarios chinos, con la ayuda de algunos funcionarios de la ONU y de la directora ejecutiva y el jefe de finanzas de la ONG *Global Sustainability Foundation.*

Todos estos casos reflejan hasta qué punto las organizaciones internacionales están expuestas también a los conflictos de intereses y a ser capturadas por el COT.

9. Causas específicas relacionadas con la corrupción privada[*]

9.1. PRIMERA APROXIMACIÓN

A pesar de que casos como el conocido FIFA-*gate* demuestran las graves consecuencias de la corrupción privada, lo cierto es que su abordaje presenta un problema de partida: la escasez o sesgo de los datos sobre la misma. Esto se debe, principalmente, a que las empresas son poco transparentes sobre esta cuestión, y a menudo generan incentivos para ocultar o minimizar los casos de corrupción interna, debido a las posibles consecuencias jurídicas y al impacto sobre su reputación corporativa. A esto se une además: (a) el uso por ciertos grupos económico-financieros de los medios de comunicación de su propiedad, los estudios académicos que ayudan a financiar y el ámbito judicial, para tratar de invisibilizar las prácticas de corrupción privada; (b) la naturaleza aparentemente difusa de las víctimas; y (c) las diversas situaciones en las que se encuentran quienes están involucrados en este tipo de prácticas (desde los que participan voluntariamente hasta los que son coaccionados).

El problema es, sin duda, mayor en aquellos países en los que la corrupción privada no se encuentra tipificada en su normativa penal

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección 7 del trabajo publicado en 2025 por Olasolo, H., Escobar Bravo, M.A., Galain Palermo, P. & Saad Diniz, E. como capítulo 11 del volumen 27 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia titulado: *El fenómeno del crimen organizado transnacional y su impacto en la corrupción pública y privada en América Latina. Parte I: la corrupción pública y privada y su medición*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 8 de esta misma obra colectiva escrito por Battigaglia da Silva, J.C.M., Agapito, L.S., Saad-Diniz, E. & Olasolo, H. (2025). "Causas".

porque la activación del sistema de justicia penal y la cooperación de las víctimas y los testigos se ha demostrado muy importante, no solamente para identificar a quienes están involucrados, sino sobre todo para recopilar información detallada sobre este tipo de prácticas de corrupción y poder así promover la transparencia. De esta manera, la ausencia de procesos penales dificulta de manera significativa la obtención de datos confiables, que de otro modo se podrían conseguir a través del análisis de las condenas judiciales. Esto afecta directamente a la prevención de casos futuros.

A pesar de lo anterior, la observación criminológica de las causas de la corrupción privada permite clasificarlas en dos grandes grupos: (a) internas al ámbito empresarial; y (b) externas.

9.2. CAUSAS INTERNAS AL ÁMBITO EMPRESARIAL

Las causas de la corrupción privada que son propias del ámbito empresarial se pueden dividir en dos grupos:

1. La arrogancia moral de sus directivos (que afirman la superioridad del mundo corporativo) y su total indiferencia hacia las consecuencias de su comportamiento con respecto a la propia cultural empresarial, las estructuras de mercado y los demás interesados en las actividades del sector privado.

2. Los intereses individuales del personal corporativo que no forma parte de la alta dirección empresarial, a luz de: (a) las estructuras de oportunidad en las organizaciones privadas de las que se pueden prevaler; y (b) la búsqueda de la acumulación de riqueza como principal, y con frecuencia único, criterio material de acción promovido por la cultura empresarial.

9.3. CAUSAS EXTERNAS AL ÁMBITO EMPRESARIAL

Las causas de la corrupción privada que son externas al ámbito empresarial se pueden dividir en tres grupos: (a) causas derivadas de las características de las relaciones empresariales con los competidores y los consumidores; (b) causas externas ajenas a estas relaciones; y (c) otros factores multiplicadores de las prácticas de corrupción privada.

9.3.1. Causas externas vinculadas a las relaciones empresariales con los competidores y los consumidores

Con respecto a las causas externas de la corrupción privada derivadas de las características que tienen las relaciones empresariales con los competidores, es importante subrayar que el mercado no es un entorno de guerra de todos contra todos, sino más bien un espacio de acceso limitado a pesar de que se tengan los recursos para hacerlo (similar a un club en el que es difícil ser admitido). Sectores como la industria alimentaria son capaces de construir una narrativa de intensa competencia en el *marketing*, cuando, en realidad, las diversas marcas pertenecen a las mismas corporaciones. Igualmente, sectores como el bancario dependen de la aprobación de diversos organismos reguladores (que, con cierta frecuencia, se encuentran capturados) para poder ingresar al mercado o incluso ofrecer nuevos tipos de productos. Además, otros sectores, como la minería, están controlados a través de la concesión de patentes industriales sobre los procesos de transformación, como es el caso del cobre y, más recientemente, del litio.

Por ello, incluso enemigos mortales pueden concluir acuerdos, ya sea para limitar la entrada de nuevos actores en el mercado, o para garantizarse mayores ganancias (abuso del poder económico). De ahí que las denuncias de corrupción privada raramente provengan de los competidores (y menos aún de los socios comerciales), lo que demuestra la existencia de un pacto de silencio entre dichos actores y un equilibrio de fuerzas que se establece fuera de la legalidad.

Por su parte, para entender las causas de la corrupción privada derivadas de las relaciones empresariales con los consumidores, se requiere partir de la premisa de que el comportamiento del mercado consumidor puede influir también en cambios importantes en las cadenas de producción, en los productos y en las decisiones de gobernanza. De ahí la importancia de comprender mejor los impactos del mercado en la ética corporativa y cómo las conductas inadecuadas son valoradas por los consumidores.

Así, un análisis detallado sobre esta cuestión lleva a ciertas conclusiones *a priori* inesperadas. Esto se debe a que, si bien la visión más comúnmente aceptada es que la falta de conocimiento del consumi-

dor es clave para el mantenimiento de las prácticas de corrupción privada en las grandes empresas (en el entendido de que si los consumidores las descubrieran, modificarían sus hábitos de consumo), lo cierto es que esto no está, ni mucho menos, tan claro, porque este tipo de cambios son decisiones complejas que involucran las preferencias personales, los precios, la identificación con el producto, el *status* que da su consumo, la confiabilidad en su calidad y la percepción de muchos consumidores de que, en el fondo, todas las empresas se comportan de la misma manera.

9.3.2. Causas externas ajenas a las relaciones empresariales con los competidores y los consumidores

Las causas externas de la corrupción privada que son ajenas a las relaciones empresariales con los competidores y los consumidores se pueden dividir en dos grupos principales:

1. Las dinámicas económicas, sociales y políticas. Estas dinámicas definen patrones de conducta, que favorecen o limitan las prácticas de corrupción privada dentro de una determinada comunidad, localidad o región, así como en relación con las empresas extranjeras que se instalan allí y frente a las que hay un alto nivel de dependencia. Un ejemplo paradigmático son los enclaves mineros, caracterizados por la profunda vulnerabilidad económica que generan sus propias dinámicas sociopolíticas, determinadas, en gran medida, por el desempleo de la población local, los conflictos con los trabajadores migrantes por el escaso empleo existente, la falta de servicios públicos de calidad en salud y educación, y la gran dependencia de la población frente a las empresas extractivas que se instalan en su territorio con el apoyo de las autoridades locales, regionales y/o nacionales.

2. Los factores culturales. Existen prácticas culturales que favorecen los actos de corrupción entre privados, como ocurre en ciertas comunidades tradicionales volcadas sobre sí mismas, en las cuales las relaciones sociales dependen de vínculos familiares o de amistad. Del mismo modo, el ámbito corporativo puede construir, dentro de las grandes ciudades cosmopolitas, comunidades muy tradicionales y cerradas que giran en torno a los mismos clubes y círculos sociales. Esto

hace que no sea posible desvincular las decisiones empresariales que promueven las prácticas de corrupción privada de las conversaciones mantenidas en los entornos familiar o de amistad.

9.3.3. Otros factores multiplicadores de las prácticas de corrupción privada

Para terminar el análisis de las causas de la corrupción privada, es necesario referirse a otros factores multiplicadores de estas prácticas, entre los que cabe destacar los siguientes:

1. La privatización de las empresas y los servicios públicos mediante la venta de las primeras, y el incremento de los contratos de prestación de servicios con la posibilidad de explotación económica, en relación, por ejemplo, con las líneas de transporte y el suministro de agua y energía eléctrica. En estos casos, los riesgos de que se desarrollen prácticas de corrupción privada se generan por el debilitamiento de los mecanismos tradicionales de supervisión, tales como la vigilancia y control de los organismos públicos especializados (tribunales de cuentas, fiscalías y/o instituciones parlamentarias), y el paso al sector privado de la facultad para aplicar ciertos protocolos que promueven el interés público, como los mecanismos de transparencia pública y las garantías que ofrecen los contratos públicos, que pasan a tener una naturaleza privada.

2. Otras prácticas de gobernanza pública y ciertas prácticas de gobernanza privada. Cuando los procesos de privatización de los servicios públicos vienen acompañados por la creación de proyectos de desarrollo social que cumplen una función que el Estado no ha podido realizar hasta entonces, tienden a generar un apoyo que, con frecuencia, influye en malas prácticas de gobernanza pública en los niveles local, regional y nacional. Este es el caso, por ejemplo, cuando se ofrecen ventajas a una empresa para que traslade su planta o cambie sus proyectos. Así mismo, las empresas suelen exigir la concesión de este tipo de ventajas para adoptar una decisión de esta naturaleza. En estas situaciones, la supervisión externa por los sindicatos de trabajadores y las asociaciones de consumidores se ve comprometida por el conflicto con los intereses locales.

3. La desregulación económica y financiera. Muchas reformas legislativas y leyes de protección de la competencia han sido elaboradas, directa o indirectamente, por los propios actores económicos y aceptadas por el mercado. Sin embargo, la historia no es lineal y, en momentos de desregulación (promovida por esos mismos actores), se genera una mayor vulnerabilidad de todo el sector a este tipo de prácticas abusivas. Esto se observa especialmente en sectores como el bancario, el financiero o el inmobiliario, así como en el ámbito de la protección ambiental.

4. Los vacíos normativos y la insuficiente regulación jurídica. A pesar de la participación de los países latinoamericanos en organizaciones internacionales que tienen como objetivo combatir la corrupción privada, lo cierto es que: (a) la tipificación de estas prácticas es muy desigual en los países de la región; (b) sus legislaciones prevén reducciones de las sanciones de carácter no penal con base en la aplicación de programas de cumplimiento; (c) los mecanismos de prevención están muy debilitados por la diversa regulación aplicable a los distintos sectores económicos; (d) las agencias reguladoras son capturadas por los principales actores privados que tienen que ser fiscalizados, lo que dificulta su supervisión para determinar si aplican correctamente la legislación vigente; y (e) el evidente fracaso del modelo de la debida diligencia (basado en la transferencia de la función de fiscalización a los propios actores susceptibles de incurrir en prácticas de corrupción privada), puesto que ha generado una gran sobrecarga de información (y comunicaciones) para el regulador, sin que haya supuesto una mejora significativa del nivel de información públicamente disponible sobre las prácticas empresariales de corrupción privada (esto debido a que la información permanece confidencial y solo tienen acceso a ella las empresas afectadas y los órganos reguladores).

5. Las situaciones de oportunidad excepcionales como las pandemias, los conflictos armados, los ataques terroristas o los grandes desastres naturales. En estos casos, los protocolos existentes resultan insuficientes, lo que genera una gran vulnerabilidad y requiere la adopción rápida de decisiones estratégicas (como, por ejemplo, la adquisición de mascarillas sanitarias, la adopción del teletrabajo o el cambio de la sede empresarial) por directivos que disponen de poderes excepcionales y poca información.

Sección 4. Elementos relativos a las consecuencias de la corrupción pública y privada asociada al crimen organizado transnacional en América Latina

10. Ámbitos institucional, político y judicial[*]

Las consecuencias de la interacción entre la corrupción pública y privada y el COT son complejas y difíciles de explicar, siendo especialmente graves en los ámbitos institucional, político, judicial, económico, social y medio ambiental.

10.1. LAS CONSECUENCIAS EN EL ÁMBITO INSTITUCIONAL

En el ámbito institucional, la corrupción vinculada al COT afecta gravemente la construcción del Estado y la democracia porque restringe la promoción del bienestar social. Su manifestación más evidente tiene lugar mediante la financiación ilegal de los partidos políticos y las campañas electorales, con la consiguiente devolución de favores por los partidos y los candidatos una vez que son elegidos, en materias tan diversas como el diseño y aplicación de las políticas públicas, la aprobación y aplicación de las normas administrativas y legislativas, la contratación estatal, regional o local, y las puertas gi-

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la parte inicial de las secciones 8.1 a 8.3 del trabajo publicado en 2025 por Galain Palermo, P. & Olasolo, H. como capítulo 10 del volumen 28 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia titulado: *El fenómeno del crimen organizado transnacional y su impacto en la corrupción pública y privada en América Latina. Parte II: la corrupción pública y privada asociada al crimen organizado transnacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 7 de esta misma obra colectiva escrito por Raskovsky, R. (2025). "Consecuencias de la corrupción pública y privada asociada al crimen organizado transnacional".

ratorias (nombramientos en cargos públicos de personas afines a los GDO que les han apoyado).

Todo ello afecta al correcto funcionamiento de la administración pública, deslegitimando al sistema político y deteriorando la confianza en las instituciones, como demuestra uno de los ejemplos más relevantes de este fenómeno en América Latina: la penetración del dinero del narcotráfico en la política y las instituciones públicas colombianas durante las décadas de 1980 y 1990 (periodo conocido como la "narcopolítica"). Instancias similares han debido tener lugar también en Perú y Bolivia, si bien se desconoce la incidencia real de las prácticas corruptas promovidas por el narcotráfico en las instituciones y, en particular, en la economía y los mercados (legales e ilegales) de ambos países productores de drogas de origen natural.

Sin embargo, estas dinámicas no se dan solo a nivel nacional o parlamentario, sino que también tienen lugar a nivel local, lo que permite a los GDO pasar a tener el control municipal, convirtiéndose en la "autoridad" que desafía al gobierno central.

Además, la fuerza de las alianzas entre los GDO y las autoridades públicas aumenta a medida que obtienen un mayor apoyo social, debido a que los intereses de una parte importante de la población son mejor satisfechos por estas alianzas territoriales basadas en la corrupción, dado que las nuevas "autoridades", a pesar de operar al margen de la ley, atienden mejor las necesidades ciudadanas, logrando con ello una fuerte legitimidad.

10.2. LAS CONSECUENCIAS EN EL ÁMBITO POLÍTICO

Los particulares que hacen contribuciones a la financiación de los partidos políticos o las campañas electorales buscan, por lo general, mantener o mejorar sus privilegios e intereses económicos (no siempre por vías legitimas), enviando dinero obtenido lícitamente a los partidos o a los candidatos. Sin embargo, cuando son los GDO quienes realizan las contribuciones no solo persiguen este objetivo, sino que buscan también lavar los fondos que han obtenido ilícitamente y garantizar la seguridad de sus actividades y de sus miembros. Es decir, entregan dinero a los partidos o candidatos a cambio que se cree

un esquema de oportunidad e impunidad para sus intereses, lo que compromete las decisiones de las futuras autoridades.

Además, las interacciones entre los GDO y la política son múltiples, de manera que los primeros pueden comprar las decisiones y voluntades de los políticos, o incluso los propios puestos en los partidos o en las listas electorales (recordemos que el acceso a una banca parlamentaria conlleva el blindaje de los fueros y la "imagen pública" de individuos acostumbrados a operar en las sombras y al margen del sistema). Así mismo, también pueden acordar hacer el trabajo sucio en las campañas electorales. De esta manera, la estrecha relación entre los GDO y la política es un fenómeno que no puede pasar inadvertido en el continente americano.

En todo caso, es importante subrayar que la forma en que el COT financia la política ha ido cambiando a lo largo del tiempo. Así, el caso de Pablo Escobar en Colombia refleja cómo, en la década de 1980, el COT buscó participar directamente en las elecciones para ocupar cargos políticos en los gobiernos, lo que fracasó por la incompatibilidad entre las funciones gubernamentales y sus actividades delictivas. Posteriormente, el COT buscó financiar a candidatos nacionales, como hizo el Cartel de Cali con el expresidente Ernesto Samper en 1994, siguiendo una estrategia más efectiva (de mera financiación) y menos desafiante para el sistema político tradicional que su homónimo de Medellín (de participación directa). Sin embargo, al ser esto demasiado costoso, el COT ha pasado a centrarse en la financiación de la política local (contribuyendo a las campañas de alcaldes y concejales), lo que le permite ocultar más fácilmente el rastro del dinero (haciendo más difícil su detección), consolidar su poder territorial y limitar el coste de la inversión.

Como contrapartida a los aportes económicos realizados, los GDO esperan que las autoridades locales, regionales y estatales no interfieran en sus negocios ilegales. De esta manera, compran la aplicación de políticas ineficaces y/o la inoperancia de los agentes estatales. A esto hay que unir, la cooperación de algunos grupos o comunidades locales que actúan como intermediarios en estas relaciones ilícitas movidos por sus propios intereses, ya sean económicos o sociales.

Frente a esto, los Estados se han centrado, generalmente, en adoptar medidas para supervisar la utilización de los fondos recaudados por los

partidos políticos y los candidatos electorales, en lugar de diseñar estrategias para identificar el origen de los recursos, ya se trate de lavado o de otro tipo de financiación ilícita a través de actores privados (el control de las aportaciones transnacionales de los GDO a la política es mucho más difícil cuando utilizan estrategias de lavado en el extranjero, especialmente en lo relativo a la trazabilidad del origen del dinero).

Además, las autoridades y funcionarios suelen ocultar, con frecuencia, sus verdaderas intenciones (no combatir las actividades ilícitas del COT) por medio de acciones efectistas que encuadran en políticas de *securitización*, las cuales dirigen, por regla general, contra pequeños vendedores de droga, sin adoptar medida alguna contra los grandes narcotraficantes.

10.3. LAS CONSECUENCIAS EN EL SISTEMA JUDICIAL

La infiltración de los GDO en la policía, el poder judicial y las instituciones penitenciarias debilita la capacidad del Estado para combatirlos y socava la imparcialidad y eficacia del sistema jurídico, pudiendo provocar, entre otras cosas, el cierre injustificado de causas penales o considerables retrasos en su tramitación o en la emisión de sentencias judiciales, lo que debilita los esfuerzos estatales para desmantelar los GDO y detener a sus integrantes. Para ello, el COT recurre a la influencia política, la corrupción, los sobornos, los favores (incluyendo el nepotismo y las relaciones familiares), la intervención en las relaciones sociales, el chantaje y las amenazas físicas.

Además, cuando la ciudadanía percibe que los GDO pueden corromper a agentes de policía, jueces, fiscales, funcionarios judiciales y autoridades y funcionarios penitenciarios, pierde la confianza en su imparcialidad y en la capacidad del sistema estatal para administrar justicia de manera equitativa. Un ejemplo paradigmático en este sentido es el caso de Guatemala, que ha sufrido particularmente este tipo de problemas, al punto de que, a principios del siglo XXI, su sistema judicial perdió la capacidad de investigar y castigar la corrupción sistémica que se había apoderado del mismo, debiendo recurrir a la ayuda internacional de un órgano dependiente de las Naciones Unidas como la CIGIC.

11. Ámbito económico[*]

La corrupción asociada al COT tiene una gran incidencia en el crecimiento y desarrollo económicos, porque genera un círculo vicioso con múltiples impactos negativos. Así, en primer lugar, tiende a socavar la eficiencia y la transparencia de las instituciones gubernamentales porque los recursos destinados a proyectos públicos son desviados hacia actores privados, afectando así la calidad de servicios esenciales, como la educación y la atención médica, lo que a su vez obstaculiza el desarrollo humano y el capital social.

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la parte inicial de la sección 8.4 del trabajo publicado en 2025 por Galain Palermo, P. & Olasolo, H. como capítulo 10 del volumen 28 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia titulado: *El fenómeno del crimen organizado transnacional y su impacto en la corrupción pública y privada en América Latina. Parte II: la corrupción pública y privada asociada al crimen organizado transnacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 7 de esta misma obra colectiva escrito por Raskovsky, R. (2025). "Consecuencias de la corrupción pública y privada asociada al crimen organizado transnacional". Así mismo, también se puede consultar: (a) las secciones 8.1 a 8.4 del trabajo publicado en 2025 por Olasolo, H., Escobar Bravo, M.A., Galain Palermo, P. & Saad Diniz, E. como capítulo 11 del volumen 27 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia titulado: *El fenómeno del crimen organizado transnacional y su impacto en la corrupción pública y privada en América Latina. Parte I: la corrupción pública y privada y su medición*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0; y (b) el capítulo 9 del mencionado volumen 27 escrito por Fiorotto, V.R & Raskovsky, R.M. (2025), bajo el título "Consecuencias".

En segundo lugar, la introducción por los GDO de enormes cantidades de dinero en la economía legal provenientes de actividades ilícitas distorsiona la competencia en los mercados (ofreciendo ventajas competitivas a quienes blanquean sus capitales mediante inversiones en distintos rubros comerciales) y desincentiva la inversión extranjera directa, afectando la confianza de los inversores e incrementando la percepción de riesgo, lo que puede resultar en una fuga de capitales hacia mercados más estables (generando una disminución de la actividad económica lícita con la consiguiente pérdida de empleos).

De esta manera, si bien el pago de un soborno puede ayudar a las empresas a obtener contratos, también las expone a futuros intentos de extorsión, especialmente cuando los sobornos se pagan para obtener oportunidades de inversión (una vez que una empresa ha realizado una inversión importante de capital, aumenta el coste de negarse a pagar un soborno para obtener, por ejemplo, un permiso para operar). Por ello, los propios auditores de los estados financieros empresariales consideran la corrupción como un riesgo relevante[**].

En tercer lugar, la corrupción privada asociada al COT distorsiona los mecanismos de asignación de recursos en el mercado, afectando la libre competencia. Además, afecta al crecimiento sostenible de las empresas competidoras, reduciendo su desempeño y ventajas competitivas como consecuencia del recurso a sobornos, obsequios o "favores" para obtener negocios. De hecho, se llega incluso a generar el riesgo de que aquellas empresas que se niegan a adoptar este tipo de prácticas puedan ser excluidas del mercado.

En cuarto lugar, la competencia desleal y demás prácticas de corrupción privada contribuyen al aumento de los costes y los precios, y a la disminución de la calidad de los productos y los servicios, afectando con ello también a los consumidores (estos últimos terminan pagando un recargo indebido sobre los bienes y servicios en cuya

---

[**] El caso Enron (2002) y el papel de las calificadoras de riesgo en la crisis de las hipotecas *subprime* en EE.UU. (2008) muestran también cómo las propias empresas auditoras pueden incurrir en prácticas sistemáticas de corrupción privada.

producción, distribución y/o comercialización se han producido conductas desviadas).

En quinto lugar, las pequeñas y medianas empresas (PYMES) son particularmente vulnerables a las prácticas de corrupción privada (no solo al soborno, sino también a la malversación, la apropiación indebida de fondos por parte de los socios, directivos y empleados de la empresa, la extorsión, el fraude, el nepotismo y el tráfico de influencias) y a su consiguiente impacto negativo. Esto es debido a que, con frecuencia, se integran en redes informales en las que es habitual la corrupción propia del intercambio de favores (en lugar de dinero). Además, las PYMES pueden verse extorsionadas por directivos y empleados de grandes empresas con el fin de obtener adjudicaciones de contratos, o por directores o empleados bancarios para autorizar la concesión de préstamos, al margen de que reúnan o no los requisitos financieros necesarios. Sin embargo, aunque las prácticas de corrupción privada generan mayores costes de oportunidad a las PYMES, no existen datos suficientes disponibles para identificar su peso en las decisiones de sus directivos sobre: (a) la estrategia empresarial; o (b) la organización interna.

En sexto lugar, la inestabilidad causada por la corrupción vinculada al COT puede alejar a los visitantes por motivos de inseguridad, lo que afecta negativamente a la industria del turismo, que a menudo es una fuente económica importante para muchas regiones.

En séptimo lugar, tanto en el sector público como en el privado (financiero), la corrupción juega un papel fundamental en el proceso de lavado, facilitando su colaboración en la ocultación de los fondos ilícitos. La colusión con las autoridades y funcionarios corruptos permite diseñar transacciones que aparentan ser conforme a la ley, pero que en realidad están destinadas a disimular el origen ilícito de los fondos. Además, la corrupción influye en la creación de empresas ficticias y en la implementación de estructuras financieras complejas, todas ellas estrategias que dificultan el rastreo del origen ilícito de los activos. De hecho, la complicidad de las instituciones financieras juega también un papel clave, permitiendo, por ejemplo, que las personas establezcan empresas o abran cuentas sin identificar a los propietarios o a los beneficiarios últimos.

De esta manera, cuando la corrupción se asienta en el sector financiero la situación es especialmente grave al tener los actores que operan en este sector los conocimientos y medios técnicos necesarios para organizar las maniobras de lavado. El caso del Banco HSBC muestra lo permisivas que pueden llegar a ser las grandes corporaciones financieras multinacionales involucradas en maniobras de lavado cuando pretenden lucrarse con el mismo.

Así, en 2012, el HSBC acordó pagar a las autoridades estadounidenses 1.900 millones de dólares al admitir fallos sistemáticos en el cumplimiento de la regulación contra el lavado de dinero, a pesar de haber recibido al menos 30 advertencias oficiales entre 2005 y 2006 para mejorar las fallas en sus controles (como consecuencia HSBC recibió fondos de varios cárteles del narcotráfico mexicanos, incluyendo del que era responsable por haber aterrorizado a comunidades y regiones enteras con el asesinato de más de 35.000 personas).

Como parte del acuerdo, HSBC estuvo sujeta a cinco años de seguimiento para comprobar su respeto a las normas. Sin embargo, en 2015, seguía presentado graves problemas, como también los presentaban la mayor parte de los grandes bancos del mundo, incluyendo a *JP Morgan*, HSBC, *Standard Chartered Bank*, *Deutsche Bank* y *Bank of New York Mellon*.

La influencia política obtenida por el COT mediante sobornos a autoridades, funcionarios y candidatos electorales y la falta de cooperación internacional, complican también los esfuerzos para combatir el lavado de activos, permitiendo que los GDO aprovechen lagunas legales y obstaculicen la aplicación efectiva de la ley. El problema se complica todavía más por la existencia de jurisdicciones no cooperantes de baja o nula tributación que ofrecen un conjunto de beneficios entre los que destacan: (a) la ausencia de impuestos a la renta y al patrimonio (o tipos impositivos muy reducidos); (b) un secreto bancario estricto; (c) una regulación financiera muy flexible; (d) un escaso control del ingreso de dinero en sus instituciones bancarias; y (e) el rechazo a toda cooperación internacional con terceros Estados.

Un ejemplo de este tipo de situaciones lo encontramos en el caso de varios operadores financieros uruguayos que participaron en

transferencias de dinero desde y hacia el exterior por orden de Vladimiro Montesinos (ex asesor presidencial durante el gobierno de Alberto Fujimori en Perú). Según han declarado recientemente, estos operadores siguen considerando que cumplieron con lo dispuesto por la ley porque no reportaron las operaciones como sospechosas al no sospechar nunca de quien para ellos era solo un buen cliente. Casos de esta naturaleza reflejan también como el lavado tiene habitualmente una naturaleza transnacional que vincula a actores de distintos países: productores de los bienes y servicios ilegales, encargados de su transporte y comercialización, y receptores de los fondos que provienen de estas actividades ilícitas.

En octavo lugar, la corrupción vinculada al COT implica también un incremento de los gastos en: (a) la estructura y equipamiento de los organismos de prevención; (b) la administración de los casos penales (aumentan los costos operativos de los tribunales, desde los relativos al personal hasta los recursos tecnológicos necesarios para abordar correctamente este tipo de casos); y (c) el cumplimiento de las penas de privación de la libertad (el incremento del número de reclusos condenados por delitos graves asociados al COT, provoca una mayor demanda de recursos para su alojamiento, seguridad y programas de rehabilitación especializados).

Además, también genera un aumento de los costes asociados a la recuperación física y psicológica de las víctimas, quienes a menudo enfrentan traumas severos, lo que resulta en costos médicos y de rehabilitación considerables. El problema se agrava porque estos gastos no son puntuales, sino que se prolongan en el tiempo, puesto que los sistemas de salud y los servicios sociales deben hacer frente a sus efectos a largo plazo.

Así mismo, muchas personas que no han sido víctimas se ven en la necesidad de recurrir a sistemas de prevención y vigilancia para evitar los riesgos generados por la corrupción vinculada al COT, lo que supone inversiones adicionales en materia de seguros.

Todos estos costos directos e indirectos ejercen una presión financiera considerable sobre los presupuestos gubernamentales y la sociedad en su conjunto.

12. Ámbitos social y medioambiental

12.1. CONSECUENCIAS EN EL ÁMBITO SOCIAL: ESPECIAL ATENCIÓN AL ÁMBITO DE LA EDUCACIÓN*

La corrupción pública y privada vinculada al COT genera graves consecuencias sociales, que se pueden clasificar en siete grupos diferentes según su naturaleza. En primer lugar, socava el tejido social y promueve la desconfianza entre los ciudadanos, al hacerse pública la manera en que las autoridades utilizan al Estado para su propio beneficio, desviándolo del cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos (lo que deslegitima su razón de ser ante la sociedad). De esta manera, los ciudadanos perciben que las instituciones públicas están más interesadas en servir a intereses particulares que en garantizar el bienestar general, lo que contribuye a la erosión de las relaciones sociales.

En segundo lugar, provoca la persistencia de delitos graves en las áreas donde operan, generando un clima constante de miedo, ansiedad y estrés. Además, la interacción entre la corrupción y la delincuencia local se manifiesta de manera clara en el debilitamiento de las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley. Todo ello menoscaba la participación ciudadana, el acceso a los servicios públi-

---

* Esta sección constituye una versión revisada de la parte inicial de la sección 8.5 del trabajo publicado en 2025 por Galain Palermo, P. & Olasolo, H. como capítulo 10 del volumen 28 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia titulado: *El fenómeno del crimen organizado transnacional y su impacto en la corrupción pública y privada en América Latina. Parte II: la corrupción pública y privada asociada al crimen organizado transnacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 7 de esta misma obra colectiva escrito por Raskovsky, R. (2025). "Consecuencias de la corrupción pública y privada asociada al crimen organizado transnacional".

cos y la movilidad, lo cual contribuye, a su vez, al socavamiento del tejido social.

En tercer lugar, se crea un clima de miedo e inseguridad porque los GDO utilizan la violencia como un medio para proteger sus operaciones y eliminar a la competencia, lo que lleva a un aumento de la violencia en las calles y a la desestabilización de las comunidades locales.

En cuarto lugar, genera una serie de prácticas que socavan la estabilidad de las comunidades, incluyendo el desplazamiento, que es, con frecuencia, instrumentalizado, y hasta promovido, por grandes actores económicos que buscan obtener beneficios de la tierra y los recursos antes ocupados por los pobladores desplazados. De este modo, se convierte en una herramienta importante para la apropiación de tierras por parte de los terratenientes y las corporaciones con gran poder económico y político, mientras que, al mismo tiempo, la supervivencia de los individuos desplazados se ve amenazada no solo por la violencia inicial, sino también por las condiciones precarias que enfrentan en sus nuevos entornos. La falta de recursos, servicios básicos y empleo, exacerbada por una corrupción estructural, crea un contexto en el que la supervivencia diaria se vuelve extremadamente difícil.

En quinto lugar, los GDO, en su búsqueda de poder y control, no dudan en recurrir a estructuras paramilitares. Esto se evidencia en los muchos estudios donde se examinan las conexiones entre la corrupción, el COT, el paramilitarismo y el terrorismo, por lo que la presencia de estas estructuras intensifica la violencia cotidiana, aumentando aún más la amenaza a la integridad física de las personas y exacerbando los riesgos para la salud.

En sexto lugar, la corrupción vinculada al COT tiene un impacto significativo en la calidad de vida de las personas, ya que puede generar miedo, ansiedad y estrés en la población, afectando así a su salud física y mental. El impacto negativo no se limita únicamente a la salud individual, sino que también se extiende a la salud general de la población, especialmente cuando ello se traduce en un retraso en la atención médica.

Por último, la corrupción asociada al COT presenta también toda una serie de consecuencias negativas en el ámbito de la educación, entre las que destacan las siguientes:

1. La presencia de los GDO en las proximidades de las escuelas introduce un elemento de peligro directo para los estudiantes y el personal escolar. Este riesgo puede manifestarse en forma de violencia, extorsión o incluso reclutamiento forzado por dichos grupos, lo que genera un ambiente de temor que disuade la asistencia regular de los estudiantes (las familias sienten temor de enviar a sus hijos a las escuelas), lo que contribuye a la deserción escolar y limita las oportunidades educativas de los jóvenes.

2. La corrupción en el sistema educativo agrava más si cabe la falta de seguridad en los entornos escolares inseguros en los que hay presencia de GDO.

3. Las escuelas enfrentan limitaciones significativas en términos de infraestructura, personal docente y recursos didácticos, lo que se traduce en aulas sobrepobladas, falta de instalaciones básicas y carencia de programas educativos eficaces, afectando así negativamente la calidad de la educación. Al ser un sector en el que se presupuestan grandes sumas de dinero que son manejadas y administradas a través de complejos sistemas públicos (del que también hacen parte las empresas o proveedores privados), la educación es un derecho cuya satisfacción está particularmente amenazada por las dinámicas de corrupción vinculadas al COT.

4. Al obstaculizar el acceso a la educación, la corrupción asociada al COT contribuye también a la perpetuación del ciclo de violencia y pobreza en las comunidades afectadas porque los niños que no reciben una educación adecuada tienen menos oportunidades de empleo en el futuro, lo que puede llevarlos a caer en actividades delictivas para sobrevivir. Esto, a su vez, alimenta el ciclo de violencia y pobreza en las generaciones futuras, y facilita la generación de riesgos y afectaciones en otros derechos como la salud o las condiciones de trabajo dignas, justas y equitativas.

5. La corrupción vinculada al COT genera también efectos perniciosos en la sociedad por la limitada idoneidad y competencia de las personas formadas en tales contextos al desempeñar sus oficios y pro-

fesiones, así como por favorecer y normalizar este tipo de conductas deshonestas y violentas desde edades tempranas, poniendo con ello en peligro las bases mismas de la democracia.

12.2. CONSECUENCIAS MEDIOAMBIENTALES**

Los actos ilícitos contra el medio ambiente representan una afectación directa a las condiciones de vida de millones de personas, seres vivos y ecosistemas enteros, condicionando la sostenibilidad para futuras generaciones. De ahí la importancia de visibilizar los daños medioambientales provocados por la corrupción asociada al COT, incluyendo el "ecocidio" y el fenómeno del cambio climático, los cuales pueden ser clasificados en cinco categorías principales.

En primer lugar, las prácticas corruptas fomentadas por el COT provocan el otorgamiento de licencias para la extracción de recursos naturales escasos y la ausencia de controles a las empresas beneficiarias, afectando gravemente a la naturaleza y a las condiciones de vida de las poblaciones locales.

En segundo lugar, perpetúan crímenes contra el medioambiente a través de la complicidad con el COT de autoridades y funcionarios públicos y actores privados, lo que se traduce en la degradación irreversible de valiosos ecosistemas: la tala ilegal de bosques, el tráfico

---

** Esta sección constituye una versión revisada de la parte inicial de la sección 8.6 del trabajo publicado en 2025 por Galain Palermo, P. & Olasolo, H. como capítulo 10 del volumen 28 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia titulado: *El fenómeno del crimen organizado transnacional y su impacto en la corrupción pública y privada en América Latina. Parte II: la corrupción pública y privada asociada al crimen organizado transnacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 7 de esta misma obra colectiva escrito por Raskovsky, R. (2025). "Consecuencias de la corrupción pública y privada asociada al crimen organizado transnacional".

de madera, la minería ilícita, la pesca ilegal, la caza furtiva, el tráfico de animales salvajes, el vertido y transporte clandestino de desechos peligrosos son todas ellas actividades que socavan la integridad de los ecosistemas y amenazan la biodiversidad. Por tanto, no solo generan cuantiosos beneficios, sino que, en su conjunto, pueden causar un ecocidio, al ir más allá de los simples actos delictivos y provocar daños graves e irreparables al planeta.

En tercer lugar, además de disminuir la capacidad de los bosques para actuar como sumideros de carbono, la practicas corruptas promovidas por el COT, generan también la pérdida de hábitats cruciales para innumerables especies, conduciendo a su extinción y provocando desequilibrios ecológicos. Estos impactos afectan, asimismo, a comunidades enteras que dependen de la biodiversidad para su sustento.

En cuarto lugar, la minería y el comercio ilícito de minerales como el oro y los diamantes (entre otros muchos), al ofrecer una considerable rentabilidad económica, no solo fomentan la explotación ilegal de recursos naturales por el COT mediante prácticas corruptas, sino que constituyen una fuente muy lucrativa de financiación para todo tipo de GDO, organizaciones terroristas y grupos insurgentes, contribuyendo así a la complejidad de los conflictos locales, regionales y globales. Esto no solo afecta a los ecosistemas y a la biodiversidad, sino que también impacta sobre comunidades enteras, comprometiendo la sostenibilidad y generando graves desequilibrios ecológicos.

Por último, la corrupción asociada al COT impacta también negativamente en el bienestar de los niños en las comunidades afectadas porque enfrentan mayores riesgos de abuso, explotación y abandono. Además, como ya se ha mencionado, dificulta el acceso de los niños a una educación de calidad, limitando sus oportunidades futuras y perpetuando el ciclo de pobreza.

Sección 5. Elementos relativos a la medición de la corrupción

13. Métricas subjetivas[*]

13.1. PRIMERA APROXIMACIÓN

La corrupción pública y privada, así como sus consecuencias, son difíciles de medir por su naturaleza clandestina y colusoria, y por el hecho de que el término abarca una amplia gama de prácticas (desde el soborno y la malversación hasta la extorsión y el nepotismo) y afecta a un gran número de actores. Como resultado, la obtención de datos sobre la misma es una actividad difícil. Además, los involucrados en prácticas corruptas tienden a no reportarlas a las autoridades responsables de su medición. Todo ello hace que la cifra oculta inherente a la corrupción siga siendo elevada, ya que este tipo de conductas apenas se denuncian, y su detección es difícil. De ahí, la importancia de determinar el alcance y limitaciones de sus mecanismos de medición.

Existen tres enfoques principales para medir la corrupción: (a) encuestas basadas en cuestionarios; (b) índices de gobernanza que, con base en índices relativos a la capacidad estatal, buscan identificar el desempeño de los países en un conjunto de ámbitos que se consideran críticos para salvaguardar las responsabilidades de gobierno; y (c) índices estatales basados en la capacidad de medir el fenómeno.

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de las secciones 9.1 a 9.3 del trabajo publicado en 2025 por Olasolo, H., Escobar Bravo, M.A., Galain Palermo, P. & Saad Diniz, E. como capítulo 11 del volumen 27 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia titulado: *El fenómeno del crimen organizado transnacional y su impacto en la corrupción pública y privada en América Latina. Parte I: la corrupción pública y privada y su medición*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 10 de esta misma obra colectiva escrito por Palermo Gianecchini, J.V., Leal, J., Armendáriz, L. & Saad-Diniz, E. (2025). "Los mecanismos de medición de la corrupción".

Así mismo, el proceso de evolución de los mecanismos de medición se puede dividir en tres fases según su objetivo. La primera se dirigió a visibilizar ciertos problemas como el impacto de la corrupción en la estabilidad institucional y gubernamental y en la democracia. La segunda trató de superar las medidas basadas en percepciones subjetivas, con el fin de recoger datos sobre las experiencias actuales de las personas expuestas a contextos de corrupción. La tercera se centra actualmente en el desarrollo de herramientas relacionadas con la transparencia, la integridad y la rendición de cuentas para evaluar las iniciativas y los sistemas anticorrupción, así como en los desarrollos legislativos y normativos destinados a prevenir las prácticas corruptas. A estos efectos, se enfoca en la evaluación de sectores y contextos específicos, así como en los análisis realizados por las partes interesadas.

Sin embargo, a pesar de esta evolución, todavía no hay consenso, ni uniformidad, sobre qué y cómo debe medirse, lo que hace que las métricas continúen basándose, en gran medida, en indicadores subjetivos, diseñados para captar la percepción de los individuos sobre las prácticas relacionadas con la corrupción (especialmente, en lo relativo a los problemas de gobernanza). Esto genera dificultades importantes, como el excesivo subjetivismo de los análisis, las limitaciones para replicar los estudios en diferentes países (especialmente, cuando se trata de informes emitidos respecto a países del Norte Global, que no es posible aplicar en los países del Sur Global) y el sesgo en la recogida de datos.

13.2. EL ALCANCE DE LOS MECANISMOS SUBJETIVOS DE MEDICIÓN DE LA CORRUPCIÓN

Los principales mecanismos subjetivos de medición de la corrupción son el Índice de Control de la Corrupción del BM, el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) de TI, el Latinobarómetro y el FCPAC.

El primero es uno de los seis índices agregados desarrollados por el Índice de Gobernanza Mundial del BM, a través de los cuales se busca evaluar cómo se eligen, controlan y sustituyen los gobiernos y

cuál es su capacidad para formular políticas eficaces y promover el respeto a las instituciones. El índice recopila y resume información de más de treinta fuentes que recogen las opiniones y experiencias de ciudadanos, empresarios, expertos y representantes del sector privado y de ONGs sobre diversos aspectos de la gobernanza, incluida la corrupción. En lo que se refiere a esta última, busca entender las percepciones de los entrevistados sobre el uso del poder público por los gobiernos para beneficio personal (incluyendo los casos más generalizados de corrupción). La métrica incluye también una evaluación de hasta qué punto la administración pública es capturada por las élites y los intereses privados.

En cuanto al IPC, este evalúa la existencia de corrupción entre las autoridades y funcionarios públicos y las iniciativas anticorrupción del gobierno. Se trata de una métrica subjetiva basada en la percepción, que clasifica a los países en función del nivel de corrupción en el sector público. Para ello, se centra en algunos aspectos de la corrupción como el soborno, la malversación de fondos, la capacidad de los gobiernos para contener la corrupción y garantizar mecanismos eficaces de integridad, el exceso de burocracia, el nepotismo, la eficacia de las actuaciones contra los agentes corruptos, la protección de los denunciantes, los periodistas y los investigadores, la captura del Estado y la transparencia. El IPC recopila datos sobre 180 países a partir de trece índices de percepción de la corrupción elaborados por doce instituciones independientes de distintas partes del mundo (algunos de estos índices toman también en consideración los mecanismos que existen en determinados países para prevenir la corrupción).

El Latinobarómetro es un estudio de opinión pública que supone anualmente la realización de alrededor de 20.000 entrevistas en 18 países de América Latina. Se lleva anualmente a cabo con muestras representativas de cada Estado, aplicando un cuestionario idéntico con una unidad metodológica y técnica, que permite la representación de las opiniones, actitudes, comportamientos y valores con respecto a los fenómenos medidos. Recopila opiniones sobre la democracia, la distribución de la riqueza, la aprobación del gobierno, la confianza en las instituciones sociales y la corrupción. Esta última es medida con base en los siguientes indicadores: el aumento de la co-

rrupción, los actos de corrupción, el progreso en la lucha anticorrupción y los sujetos involucrados en las prácticas corruptas. Además, tiene en cuenta, en particular, la actitud de la sociedad en general, sus expectativas y valores, para así registrar cambios significativos en las percepciones de la ciudadanía acerca del rumbo del país y el combate contra la corrupción.

Finalmente, el FCPAC sirve como base de datos y depósito documental al recopilar información y documentación de las investigaciones, acciones de aplicación y operaciones llevadas a cabo por la SEC y por el DOJ de los EE. UU. en relación con la *Foreign Corruption Practices Act* (FCPA). Todo ello con el fin de: (a) comprender mejor el grado de aplicación de las medidas allí recogidas para regular la corrupción dentro y fuera del país; (b) ofrecer datos relativos a países de todo el mundo; y (c) medir el nivel de corrupción transnacional en función del número de investigaciones y acciones de aplicación (si bien es necesario tener en cuenta que la aplicación extraterritorial de la FCPA se ha realizado principalmente en relación con países del Sur Global, lo que suscitado cuestionamientos importantes).

13.3. LAS LIMITACIONES DE LOS MECANISMOS SUBJETIVOS DE MEDICIÓN DE LA CORRUPCIÓN: DISCREPANCIAS ENTRE LOS ÍNDICES, LOS CONCEPTOS Y LOS DATOS RECOGIDOS

Con respecto a la fiabilidad de las métricas subjetivas, una buena parte de la doctrina considera que las percepciones subjetivas pueden no tener ninguna relación con una experiencia real, sino estar influenciadas por: (a) el volumen de noticias sobre corrupción al que los entrevistados han sido sometidos desde los medios de comunicación; (b) distintos aspectos de la metodología de las encuestas (como los criterios de selección de las personas encuestadas, así como la ubicación y el espacio temporal de la muestra); o (c) un sentimiento general que refleje, por ejemplo, el mayor o menor crecimiento económico o la cobertura mediática de casos de corrupción de alto perfil.

Así mismo, las percepciones de corrupción a gran escala son aún menos confiables que las percepciones de corrupción cotidiana porque: (a) los expertos y los ciudadanos casi no tienen experiencia directa de ella; y (b) los índices se generan a partir de encuestas no representativas, por lo que es probable que se produzca un sesgo de representatividad consistente en reflejar las opiniones de un grupo determinado en lugar de toda la población, cuyo impacto se acrecienta cuando las muestras son pequeñas (a lo que hay que unir además el siempre existente sesgo de reflexividad debido a que los encuestados se encuentran influenciados por las mediciones anteriores).

Además, la forma de preguntar al entrevistado también puede reflejar ciertos sesgos, ya que preguntar si se ha presenciado alguna vez un caso de soborno es muy distinto a solicitar que se califique de 0 a 10 el nivel de corrupción de un país (esta última pregunta se refiere a prácticas que pueden ser conocidas, o no, por los entrevistados).

Finalmente, la doctrina subraya también que los índices internacionales más conocidos varían poco a lo largo del tiempo a pesar de que a veces se producen cambios importantes en las estructuras de gobernanza, lo que parece indicar que las métricas subjetivas pueden no ser sensibles a los cambios acaecidos en los distintos países.

Un aspecto interesante de las métricas subjetivas es que, si bien no reflejan fielmente todos los casos de corrupción, suelen, en cierta medida, acompañar el escenario político, social y jurídico en torno al tema, convirtiéndose así en una especie de referente para entender el alcance de la corrupción en los distintos países.

Sin embargo, existe al mismo tiempo un riesgo innegable de que las métricas subjetivas puedan generar "contradicciones" entre sí. Para comprender estas contradicciones, es necesario tener claro que: (a) se basan exclusivamente en los datos obtenidos de percepciones subjetivas primarias a través de diversas encuestas; y (b) sus resultados finales son fruto de la consolidación de estos datos por instituciones internacionales como el BM u ONGs como TI, que, a su vez, son proclives a introducir sus propios sesgos subjetivos en los análisis.

Es aquí, precisamente, donde se suscitan los mayores problemas, porque los resultados dependen de cuál sea el grupo de personas en-

cuestadas. Así, la percepción no es la misma para quienes tienen satisfechos sus derechos, que para quienes no tienen acceso a la salud, la educación, la vivienda, o se encuentran desempleados. Del mismo modo, la percepción también varía entre quienes viven en el centro de las principales áreas urbanas del país, y quienes residen en zonas rurales alejadas en las que no existen servicios básicos y se siente una ausencia total del Estado. En consecuencia, es evidente hacía donde se inclinarán los resultados de las encuestas dependiendo de donde se realicen las mismas y a qué sector de la población se entreviste.

Por último, cabe señalar que la ausencia de recopilación de datos en América Latina constituye otro de los grandes problemas de las métricas subjetivas, porque la recopilación de datos desde las organizaciones del Norte Global genera percepciones falsas o, en el mejor de los casos, incompletas sobre el desarrollo del fenómeno de la corrupción desde una perspectiva latinoamericana.

Esta imposición de mediciones externas responde también a una estrategia de dominación sobre los mercados. Así, la falsa premisa de que los países del Sur Global son más corruptos que los países del Norte Global, genera una fuga de inversiones legítimas hacia estos últimos, creando en los primeros un contexto de dependencia de inversiones de naturaleza dudosa o ilegítima. Como resultado, los países del Sur Global, frecuentemente etiquetados como corruptos, acaban reproduciendo prácticas asociadas a la corrupción como medio de subsistencia.

14. Métricas objetivas[*]

14.1. INTRODUCCIÓN A LAS MÉTRICAS OBJETIVAS: EL MANUAL DE ENCUESTAS SOBRE CORRUPCIÓN

A la luz de lo señalado en el elemento anterior, es evidente la necesidad de desarrollar nuevas formas de medición de la corrupción, recurriendo a estrategias basadas en pruebas objetivas para recoger, procesar y difundir datos sobre la corrupción a nivel nacional. Es, por ello, que la ONUCDD ha tratado de elaborar métricas objetivas que ha recogido en su Manual sobre Encuestas de Corrupción.

El Manual representa la primera iniciativa de una organización internacional para transmitir instrucciones concretas a los Estados sobre cómo recoger los datos, con el fin de que las incorporen en sus encuestas y así fortalezcan su capacidad de medición[**], constituyendo, de esta manera, una herramienta imprescindible en cuanto a la recolección, estudio y difusión de las prácticas corruptas existentes a nivel nacional, cuya comprensión es esencial para poder diseñar planes de acción más eficaces frente a las mismas.

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de las secciones 9.4 y 9.5 del trabajo publicado en 2025 por Olasolo, H., Escobar Bravo, M.A., Galain Palermo, P. & Saad Diniz, E. como capítulo 11 del volumen 27 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia titulado: *El fenómeno del crimen organizado transnacional y su impacto en la corrupción pública y privada en América Latina. Parte I: la corrupción pública y privada y su medición*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 10 de esta misma obra colectiva escrito por Palermo Gianecchini, J.V., Leal, J., Armendáriz, L. & Saad-Diniz, E. (2025). "Los mecanismos de medición de la corrupción".

[**] La ONUCDD ha clasificado también los índices de medición de la corrupción existentes de acuerdo a los siguientes criterios: (a) su escala y alcance; (b) las variables medidas; (c) el método empleado; y (d) la función de las partes interesadas (internas o externas) en los análisis y las evaluaciones del fenómeno.

A estos efectos, la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas ha identificado dos indicadores, uno de ellos dirigido a la medición a través de las personas, y otro a través de las empresas. Sin embargo, mientras que los distintos países han recogido y procesado los datos sobre la interrelación entre los individuos y las autoridades y servidores públicos (encontrándose, por tanto, disponibles para su medición a nivel nacional), no sucede lo mismo con los datos relativos a la interrelación entre estos últimos y las organizaciones empresariales privadas, lo cual dificulta la medición tanto de la gran corrupción, como de los niveles de captura de las políticas públicas locales, regionales y nacionales.

Además, se mantienen muchos de los problemas identificados por la ONUCDD en relación con la recopilación y procesamiento de datos a nivel nacional, destacando entre ellos la propia definición conceptual del fenómeno objeto de medición, como lo demuestra el hecho de que la Comisión de Estadística de los EE.UU. siga utilizando el soborno de autoridades y funcionarios públicos como único criterio para medir la corrupción, a pesar de que, como se ha visto, las prácticas corruptas no se limitan, ni mucho menos, a esta variable.

14.2. ALCANCE Y LIMITACIONES DE LAS MÉTRICAS OBJETIVAS

Como sucede con los mecanismos subjetivos de medición de la corrupción, las métricas objetivas presentan también ventajas e inconvenientes. La ventaja más importante es que se puede contar con una base teórica más sólida y con la experiencia de los sujetos involucrados en las prácticas corruptas. Además, se puede recopilar datos conforme a lo dispuesto en la normativa vigente sin afectar el derecho a la intimidad, lo que favorece la realización de investigaciones más detalladas sobre los diversos patrones y tendencias de dichas prácticas.

En cuanto a sus inconvenientes, destaca en primer lugar el hecho de que, si bien es cierto que existen herramientas para recolectar y sistematizar los datos, la logística existente en los distintos países es con frecuencia insuficiente o presenta problemas importantes tanto en la recolección de los datos como en su sistematización. Además,

los individuos involucrados en las prácticas corruptas tienen mayor resistencia a reportarlas a las autoridades responsables de su medición, lo que puede generar un obstáculo importante para que los índices reflejen los niveles reales de corrupción en las distintas sociedades nacionales (ya se basen en encuestas a posibles testigos, o a quienes participaron directamente en los actos de corrupción).

Además, no solo es necesario trabajar con herramientas metodológicas que permitan generar información de naturaleza cuantitativa para estudiar fenómenos de grandes dimensiones como la corrupción, sino que además es necesario utilizar un concepto de corrupción lo suficientemente amplio como para abarcar los distintos elementos del fenómeno. De lo contrario, sólo se estarían analizando aspectos puntuales de la realidad, lo que generaría una visión parcial y limitada, como sucede con los análisis de la Comisión de Estadística de los EE.UU.

Más allá de las acciones de la ONUCDD, cabe destacar, entre las iniciativas destinadas a desarrollar formas de medición de la corrupción basadas en datos objetivos, la Encuesta Internacional de Víctimas de Delitos, desarrollada por van Dijk, van Kesteren & Smit en 2008, cuyo objetivo principal es medir el nivel de victimización a nivel mundial a la práctica de las autoridades y funcionarios públicos de solicitar sobornos. Lo reseñable de esta Encuesta es que se basa en entrevistas a ciudadanos de varios países del mundo en las que los encuestados deben responder si, durante el año de que se trate, han sido testigos de alguna situación en la que algún funcionario público o autoridad estatal haya solicitado el pago de un soborno.

A pesar de la importancia de esta iniciativa, lo cierto es que la medición de la Encuesta, además de tener un objeto muy limitado, se ha centrado sólo en los países del Norte Global, sin ningún intento de medir las prácticas de soborno en los países del Sur Global, con algunas excepciones, como México y ciertas ciudades como Maputo (Mozambique), Phnom Penh (Camboya), Johannesburgo (RSA), Lima (Perú) y Buenos Aires (Argentina), que, en principio, ha presentado tasas mucho más altas de exposición a la solicitud de sobornos.

Además, la medición del soborno con base en la participación de los ciudadanos no permite analizar todas sus dimensiones, y en

particular la manera en que las prácticas corruptas se insertan en las altas esferas del poder. En consecuencia, no permite medir la gran corrupción.

Por ello, otros estudios han tratado también de investigar la corrupción desde métricas objetivas relacionadas con distintos contextos. Así, por ejemplo, Olken utilizó en 2007 datos generados por ingenieros independientes para revisar los proyectos de carreteras y calcular la pérdida de recursos que deberían haberse empleado en su construcción.

Asimismo, basándose en un estudio de 20 regiones de Italia, Golden y Picci propusieron en 2005 un mecanismo para medir la corrupción basado en la diferencia entre la cantidad de infraestructuras y el gasto público correspondiente.

Finalmente, no han faltado autores que hayan recurrido a métricas objetivas de la corrupción con base en el análisis de las licitaciones, tratando como "señales de alarma" ciertos hechos, como la existencia de procedimientos especiales, la participación de un único actor en las licitaciones y la falta de transparencia en las reglas de evaluación de los participantes. Un buen ejemplo es la métrica propuesta en 2015 por Fazekas y Kocsis, que podría ser asimismo utilizada para medir la gran corrupción, porque para que exista esta última, las licitaciones y los contratos públicos deben adjudicarse repetidamente a las mismas empresas que forman parte de la red criminal. Además, el Estado sólo puede seguir favoreciendo a estas empresas si se incumplen las normas que regulan la competencia y la transparencia.

14.3. REFLEXIONES FINALES

Los mecanismos de medición de la corrupción elaborados en los últimos veinte años por organizaciones internacionales (como el BM, la ONUCDD y la OEA), ONGs (como TI) o centros nacionales de investigación (como el FCPAC) permiten realizar comparaciones entre países e identificar a los gobiernos corruptos. Sin embargo, se basan, en gran medida, en mecanismos subjetivos de medición que centran su atención en las percepciones de ciertos grupos poblacio-

nales y, en particular, de personas especializadas en la materia, por lo que carecen tanto de especificidad como de transparencia. Como resultado, no se puede saber qué es exactamente lo que realmente habría que cambiar (excepto la corrupción en general), ni tampoco es posible detectar los cambios relevantes cuando se producen.

De ahí que para que sus resultados se puedan acercar más a la realidad, estos mecanismos deberían ajustarse para dar la necesaria importancia al flujo de información al que las personas encuestadas están expuestas, su situación socioeconómica y si han tenido experiencias directas en actos de corrupción. Además, es necesario que incluyan encuestas realizadas en sectores socioeconómicos de diferentes características y que las recomendaciones que realicen tengan en consideración las circunstancias y necesidades locales.

En cuanto a los índices basados en datos objetivos, todavía se observa una cierta dificultad tanto en relación con la definición conceptual del fenómeno de la corrupción, como con respecto a los métodos de recogida, tratamiento y divulgación de los datos. Además, es especialmente preocupante la ausencia de recolección de datos a nivel nacional sobre la relación entre las empresas y las prácticas corruptas (incluyendo las generadas por su interrelación con las autoridades y funcionarios estatales). Esto hace que, por el momento, no se hayan podido utilizar para medir: (a) el alcance de las prácticas corruptas en los niveles gubernamentales más altos; y (b) las relaciones entre estos últimos y grupos poderosos de actores privados que son capaces de ejercer presión e influencia sobre los mismos, capturar las políticas públicas y promover dinámicas corruptas de carácter sistémico o estructural.

Además, también es necesario el desarrollo de índices integrados que tomen en cuenta no solo la corrupción sino también cuestiones relacionadas, como, por ejemplo, la relativa a la manera en que las prácticas corruptas y la mala regulación son a menudo dos caras de la misma moneda. Así, el hecho de que ciertos actores económicos reciban un trato preferencial por parte de las autoridades y funcionarios públicos puede ser el resultado de dichas prácticas, pero también puede deberse a la normativa aprobada tras la captura de las entidades estatales competentes por intereses privados.

Junto a la anterior, también parece necesario que a la hora de medir los niveles de corrupción nacionales se tengan en cuenta las organizaciones del COT que operan en cada país, al ser las prácticas corruptas un facilitador esencial de sus operaciones. Como resultado, para medir la corrupción en países fuertemente afectados por el COT, es ciertamente relevante incluir en la metodología un índice sobre esta última dimensión delictiva.

En todo caso, conviene subrayar que el aspecto más relevante de todos los mencionados es la necesidad de que los mecanismos de medición de la corrupción tengan en cuenta las realidades locales y se basen en pruebas objetivas que den un sustento empírico a los argumentos teóricos. Esto no es posible conseguirlo con índices basados en percepciones subjetivas porque no ofrecen un sustrato analítico suficiente para construir estrategias que permitan desarrollar controles más adecuados y perseguir de manera más eficaz las prácticas calificadas como corruptas.

Además, si bien la presencia de fenómenos asociados a la corrupción, como el COT y las dinámicas autoritarias promovidas por el sector privado, favorecen, de una u otra manera, la reproducción de las prácticas corruptas, es importante recordar que no se confunden con ellas, por lo que los mecanismos de medición deben ser capaces de tener esto en cuenta y proponer nuevos métodos de recogida, sistematización, análisis y difusión de datos que sean sensibles a estas realidades.

Sección 6. Elementos relativos al crimen organizado: su dimensión transnacional y la función central de la corrupción en el funcionamiento de los grupos delictivos organizados

15. Primera aproximación al fenómeno: el lucro como objetivo principal y su organización en redes de alcance global[*]

El crimen organizado requiere ser analizado desde diversos postulados criminológicos y político criminales con el objetivo de identificar y explicar las dificultades para conceptualizar un fenómeno sobre el que no existe una definición concreta, sino distintas aproximaciones, teorías y regulaciones a nivel nacional e internacional a la luz de los distintos contextos en los que se ha desarrollado. De hecho, la dificultad de establecer un concepto unívoco de crimen organizado es tal que los instrumentos internacionales han optado por definir solamente las características de los GDO.

En todo caso, como elemento en común se encuentra el hecho de que el lucro constituye el objetivo principal del crimen organizado, de manera que otros aspectos, como el poder y la influencia, quedan supeditados a la maximización de las utilidades, en un contexto en el que la ausencia o ineficiencia del Estado, unido a la prohibición de ciertos bienes y servicios, generan un campo de actividades financieramente rentables pese a los enormes riesgos involucrados.

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la parte inicial de la sección 2 del trabajo publicado en 2025 por Galain Palermo, P. & Olasolo, H. como capítulo 10 del volumen 28 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia titulado: *El fenómeno del crimen organizado transnacional y su impacto en la corrupción pública y privada en América Latina. Parte II: la corrupción pública y privada asociada al crimen organizado transnacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 1 de esta misma obra colectiva escrito por Lacerda, N., Puppe Magalhaes, M. & Escobar Bravo, M.E. (2025). "*Primeira aproximação*".

Sobre esta premisa, se pueden observar dos aproximaciones principales al crimen organizado. La primera destaca el componente étnico porque se centra en los sujetos, buscando explicar quiénes son sus miembros, y cómo se forman y mantienen sus vínculos. La segunda trata de identificar las actividades realizadas considerando que el crimen organizado constituye, en última instancia, una empresa criminal.

Sin embargo, a pesar de lo que pueda parecer en un principio, es erróneo afirmar que los GDO sólo operan como empresas ilícitas, porque, en realidad, llevan a cabo un amplio conjunto de actividades híbridas situadas entre lo lícito y lo ilícito, lo visible y lo oculto, lo público y lo privado. En esta zona gris, el crimen organizado a menudo incorpora a integrantes de las altas esferas políticas y económicas, al tiempo que estos círculos incluyen también en sus actividades a actores del crimen organizado.

En consecuencia, si bien para algunos autores es necesario distinguir entre las actividades ilícitas cometidas por accionistas, directivos o empleados de compañías privadas (para beneficio personal o de las propias empresas) mediante el uso de técnicas vinculadas a la práctica económica y financiera (delito corporativo), y las llevadas a cabo por grupos que presentan características propias de la criminalidad organizada (recurriendo frecuentemente a la violencia), esta distinción pierde su sentido cuando se adopta un concepto amplio de crimen organizado basado en el compromiso sistemático del grupo con las actividades delictivas como medio de actuación (*modus operandi*).

De esta manera, las empresas legalmente constituidas que combinan actividades lícitas e ilícitas, o son creadas para encubrir actividades delictivas, se encuentran también incluidas en este concepto amplio de crimen organizado.

El desarrollo digital ha traído nuevas oportunidades de negocio para la reestructuración y reinvención del crimen organizado, incluyendo el uso de criptomonedas u otros activos digitales como señuelo, así como actividades de extorsión cibernética mediante *ramsonware* o chantajes con datos ilícitamente obtenidos, que se han extendido de tal manera que hasta el 75% de las personas en América Latina han sido, en algún momento, blanco de delitos cibernéticos,

dadas las nuevas posibilidades de estafas de *phishing, malware* y virus informáticos.

De este modo, aprovechando el desconocimiento de los usuarios y la amplia difusión de información (o desinformación) por las redes sociales, se ha pasado de viejos esquemas piramidales, a actividades que a menudo utilizan los criptoactivos y el mercado cambiario como anzuelo.

Así mismo, con el auge digital, el mayor uso de las redes sociales y el creciente desempleo, las personas han comenzado a buscar alternativas laborales en este tipo de tecnologías, lo que ha resultado ser un terreno fértil para el fraude ante las promesas de ganancias rápidas y extraordinarias con menor riesgo de detección.

En consecuencia, el crimen organizado desarrolla en la actualidad negocios multimillonarios conformados por diversas actividades ilícitas que se realizan desde distintas partes del mundo, lo que hace que sea posible hablar de auténticas redes globales, que se parecen mucho a las redes de los negocios internacionales legítimos, y utilizan, como estas, modelos operativos, estrategias a largo plazo y alianzas con el fin de generar el mayor ingreso posible con el mínimo riesgo.

En este contexto, la violencia solo suele ser utilizada cuando las prácticas de corrupción no permiten evitar la aplicación de la ley, eliminar la competencia o incrementar los beneficios. Por ello, los grupos más organizados y sofisticados y con mayor capacidad de corromper tratan de limitarla en la mayor medida posible.

16. Orígenes del crimen organizado: especial atención a su nacimiento y evolución en los Estados Unidos[*]

El análisis del proceso histórico de formación y desarrollo del crimen organizado, y de su transnacionalización, permiten comprender mejor las raíces del problema, brindando el contexto necesario para una interpretación más profunda del fenómeno. En este proceso, la importancia de EE.UU. es muy significativa debido al desarrollo que el crimen organizado tuvo en su territorio desde el final de la Guerra Civil en 1865, y a que fue allí donde primero se abordó de forma institucionalizada.

De esta manera, a pesar de que, tras la Guerra Civil, la mayor industrialización de los Estados del norte y del oeste generó un gran aumento de la productividad, los conflictos y la inestabilidad económica continuaron hasta principios del siglo XX, lo que, en opinión del sector empresarial, se debía a la sobreproducción, la feroz competencia basada en la reducción de los precios y la incapacidad de controlar a la clase trabajadora. Como resultado se promovió el surgimiento de grandes monopolios y oligopolios mediante la concentración empresarial a través de fusiones y ajustes entre empresas

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección 2.1 del trabajo publicado en 2025 por Galain Palermo, P. & Olasolo, H. como capítulo 10 del volumen 28 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia titulado: *El fenómeno del crimen organizado transnacional y su impacto en la corrupción pública y privada en América Latina. Parte II: la corrupción pública y privada asociada al crimen organizado transnacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid.: el capítulo 1 de esta misma obra colectiva escrito por Lacerda, N., Puppe Magalhaes, M. & Escobar Bravo, M.E. (2025). *"Primeira aproximação"*.

competidoras, lo que, a su vez, favoreció el dominio corporativo sobre las finanzas y la industria, el control de la producción según la demanda, la reducción de la competencia y el control de los sindicatos y las huelgas.

En este contexto, las grandes corporaciones emergentes actuaron de manera despiadada con sus competidores, empleando con frecuencia métodos ilegales, como el uso sistemático de la violencia, para socavar la competencia, controlar los sindicatos y aumentar los beneficios, siendo habitual la contratación de delincuentes para romper huelgas o sindicatos. Por su parte, estos últimos respondieron con los mismos medios, lo que fue aprovechado por los delincuentes para quedarse con las actividades de las pequeñas empresas vulnerables, las pensiones sindicales y ciertas estructuras industriales y comerciales.

El crecimiento de las grandes corporaciones provocó también el surgimiento de estructuras jerárquicas que hicieron más complejo el proceso de toma de decisiones, haciendo más difícil responsabilizar a los accionistas y directivos por los delitos cometidos, lo que estuvo acompañado de toda una serie de fraudes y prácticas corruptas fruto de las alianzas entre empresarios y políticos, que promovieron el crecimiento empresarial a pesar de las prácticas predatorias contra los trabajadores y los propios agentes del mercado.

Al finalizar la Primera Guerra Mundial, se crearon comisiones para castigar ciertos delitos que afectaban principalmente a los derechos de propiedad. Entre ellas destacó la Comisión contra el Crimen de Chicago, conformada por empresarios, banqueros, comunicadores y profesionales del derecho con el objetivo de mejorar el sistema penal con base en las tendencias más modernas. Sin embargo, sus integrantes rechazaron reconocer la comisión sistemática y organizada de delitos corporativos en los mercados legales, razón por la cual decidieron centrar sus trabajos en la ineficacia y corrupción del sistema penal.

Así mismo, en esta época se aprobaron muchas leyes que prohibieron actividades consideradas “moralmente” nocivas, como el juego, la prostitución, el consumo de alcohol y cierto tipo de drogas, lo que generó un mercado paralelo de estos bienes y servicios, del

que se hicieron cargo grupos de delincuentes organizados en bandas, sindicatos u organizaciones criminales dirigidos por poderosos miembros del "crimen organizado" (expresión que desde entonces se limitó a estos grupos, dejando, por tanto, de utilizarse para referirse a la clase delictiva en general).

Cuando posteriormente se legalizó el consumo de alcohol, muchos de estos grupos migraron al mercado del juego clandestino, lo que refleja su capacidad de adaptación para buscar siempre las oportunidades más favorables, dedicándose normalmente a los bienes y servicios considerados ilícitos, como una alternativa al sector privado para su abastecimiento. Además, ya desde entonces se puede constatar su participación también en mercados legales, a través de empresas a ellos vinculadas, siendo el lavado de dinero un instrumento esencial para tener la capacidad financiera necesaria con la que garantizar la continuidad de sus organizaciones delictivas.

Sin embargo, no sería hasta la década de 1950 cuando se produjo la asociación del crimen organizado con la mafia italiana, lo que permitió que este fenómeno fuera considerado como una amenaza externa a EE.UU. y a sus propias leyes e instituciones. El FBI tuvo un papel muy activo a este respecto, brindando testimonios con base en los cuales la Comisión Kefauver abordó la cuestión en el Senado estadounidense.

Todo esto se llevó a cabo en un contexto en el que: (a) se habían creado durante las décadas anteriores múltiples regímenes de protección familiar (denominados "mafias") con funciones financieras (la mayoría de las veces ilícitas) e identitarias, como reacción ante las terribles condiciones socioeconómicas que encontraron los más de cuatro millones de italianos que llegaron a EE.UU. entre 1891 y 1920; y (b) estas "mafias" eran perfectamente distinguibles de la organización conocida como el Sindicato Nacional del Crimen o *Cosa Nostra*[**], que había penetrado la industria, la política y el sindicalismo norteamericano —de hecho, para la Comisión Federal de Aplicación de la Ley y Administración de Justicia (1919-1921), el cri-

---

[**] La *Cosa Nostra* nunca fue tampoco parte de la organización conocida como la "mafia italiana".

men organizado estaba ya a principios de la década de 1920 amplia y profundamente involucrado en empresas y sindicatos legítimos, y corrompía a todo tipo de funcionarios para evitar interferencias del gobierno.

De esta manera, a pesar de las múltiples manifestaciones del crimen organizado en EE.UU., el hecho de que a partir de 1950 fuera caracterizado como vinculado únicamente a la mafia italiana hizo que el foco del combate se centrara en ella, porque era mucho más fácil introducir en el imaginario estadounidense las relaciones establecidas en torno a los lazos de sangre de personas de procedencia extranjera (lo que incluso permitió su abordaje como un problema de seguridad nacional), que analizar las complejas y fluidas interacciones económicas que el Sindicato Nacional del Crimen mantenía ya entonces con múltiples actores públicos y privados de gran relevancia nacional.

17. Transnacionalización del crimen organizado[*]

La mayor interconexión entre las economías a partir de las décadas de 1980 y 1990 como resultado de la globalización neoliberal, fomentó la creación de zonas de libre comercio a nivel mundial, lo que ha provocado la reducción de los controles aduaneros y ha facilitado el acceso a los distintos mercados nacionales, generando toda una serie de ventajas para los GDO, entre las que cabe destacar las siguientes:

1. El acceso a mercados altamente rentables para bienes o servicios ilícitos porque calificar un producto o servicio como ilegal multiplica su valor agregado en relación con su valor real.

2. La posibilidad de explorar vulnerabilidades en diferentes sociedades, en particular en las sociedades del Sur Global, las cuales se han convertido en objetivos prioritarios para los GDO transnacionales debido a la fragilidad de sus instituciones.

3. La capacidad de operar desde lugares donde los GDO están relativamente a salvo de ser procesados, ya sea por la falta de legislación o porque están en condiciones de obstaculizar la cooperación internacional.

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección 2.2 del trabajo publicado en 2025 por Galain Palermo, P. & Olasolo, H. como capítulo 10 del volumen 28 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia titulado: *El fenómeno del crimen organizado transnacional y su impacto en la corrupción pública y privada en América Latina. Parte II: la corrupción pública y privada asociada al crimen organizado transnacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 1 de esta misma obra colectiva escrito por Lacerda, N., Puppe Magalhaes, M. & Escobar Bravo, M.E. (2025). "*Primeira aproximação*".

4. La posibilidad de canalizar los fondos ilícitamente obtenidos a través de un sistema financiero global que, con la eliminación de controles, hace cada vez más difícil localizarlos.

5. El acceso a los llamados paraísos fiscales, en los que se pueden ocultar e invertir dichos fondos (es decir, "lavarlos") con el fin de preparar su regreso a la economía legal.

Estas ventajas han sido aprovechadas por numerosos GDO que, con el fin de maximizar sus utilidades, se han terminado convirtiendo en auténticas empresas transnacionales que operan a gran escala, razón por la cual se puede afirmar que el COT es un elemento característico de la globalización económica. Además, como el COT mueve cantidades exorbitantes de dinero y actúa simultáneamente en mercados lícitos e ilícitos, las áreas grises han cobrado cada vez más fuerza.

Un buen ejemplo de esta situación es lo sucedido con el narcotráfico que ha visto ampliados sus mercados debido a los cambios en los costos de transacción ocurridos en las décadas de 1980 y 1990, lo que ha provocado que el productor de la materia prima se haya alejado del consumidor final. Esto ha generado más oportunidades para los intermediarios en la cadena de suministro, lo que, a su vez, ha fomentado: (a) el traslado a países del Sur Global de las principales células criminales operativas en la fase intermedia; y (b) la consolidación de los polos de consumo en los países del Norte Global, dada la mayor circulación de riqueza, lo que ha tenido, a su vez, un fuerte impacto en los GDO que operan allí. De este modo, se ha creado una dinámica específica, en la que hay una división global de tareas entre los países productores, los países de tránsito y los países con un fuerte mercado consumidor.

Como resultado de lo anterior se ha reconfigurado la geopolítica del crimen organizado en el escenario contemporáneo, lo que ha llevado a la concentración de actividades delictivas en países con instituciones más débiles, falta de provisión de los servicios públicos más básicos a la población y mayores niveles de desigualdad social, convirtiendo a los países latinoamericanos en lugares propicios para el desarrollo del crimen organizado.

Un ejemplo paradigmático de esta situación es la región de la triple frontera, donde convergen las zonas fronterizas de las ciudades de Puerto Iguazú (Provincia de Misiones) en Argentina, *Foz do Iguaçu* (Estado de Paraná) en Brasil y Ciudad del Este en Paraguay, y que se caracteriza por: (a) la vulnerabilidad, la pobreza y las desigualdades sociales; (b) una acción estatal marcada por el mal uso de los recursos y una débil gestión institucional, especialmente en materia social; y (c) la presencia no solo de nacionales argentinos, brasileños y paraguayos, sino también de terceros países como árabes, chinos y coreanos, entre otros.

*18. La corrupción como elemento central del funcionamiento de los grupos delictivos organizados**

La corrupción es uno de los elementos centrales del funcionamiento del crimen organizado, ya que los GDO no podrían mantenerse y fortalecerse sin recurrir a prácticas como el soborno, la compra de información privilegiada, las amenazas y las extorsiones a autoridades y funcionarios públicos, políticos, magistrados, fiscales, policías, personal penitenciario y testigos, las cuales socavan la aplicación de la ley y garantizan la impunidad. Además, ciertas prácticas que involucran el tráfico de materiales biológicos, radiactivos, químicos y armas de destrucción masiva, solo son posibles con el apoyo explícito o tácito de gobiernos corruptos.

De ahí que los GDO no sólo hayan desarrollado un gran poder económico, sino que disponen también de una gran capacidad para corromper a todo tipo de actores públicos, y así influir en la formulación, modificación, interpretación y aplicación de las políticas públicas y de la normativa legislativa y administrativa, razón por la cual se puede afirmar la existencia de un cierto nivel de simbiosis entre estos grupos y el Estado. Como resultado, las propias autoridades y

---

* Este elemento constituye una versión revisada de la sección 2.3.4. del trabajo publicado en 2025 por Galain Palermo, P. & Olasolo, H. como capítulo 10 del volumen 28 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia titulado: *El fenómeno del crimen organizado transnacional y su impacto en la corrupción pública y privada en América Latina. Parte II: la corrupción pública y privada asociada al crimen organizado transnacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 1 de esta misma obra colectiva escrito por Lacerda, N., Puppe Magalhaes, M. & Escobar Bravo, M.E. (2025). *"Primeira aproximação"*.

funcionarios públicos proporcionan la base logística para la expansión del crimen organizado y protegen a sus integrantes contra el procesamiento penal, existiendo varios niveles de corrupción hasta llegar a la cooptación de las más altas autoridades estatales. Por ello, cuando varios GDO compiten por el poder, pueden llegar a provocar la fragmentación del Estado.

La infiltración de la corrupción en las instituciones estatales se da también a través de actores privados, que se organizan para reforzar su poder económico mediante actividades delictivas como fraudes y sobornos sistemáticos, que constituyen un aspecto esencial de su forma de funcionamiento, promoviendo a menudo relaciones promiscuas entre empresas, servidores públicos y actores políticos. Así, cómo se puede observar en el caso *Lava Jato*, la multinacional Odebrecht utilizó uno de sus departamentos para pagar durante años sobornos a políticos y autoridades públicas, con los que ayudaron a elegir varios presidentes en América Latina y compraron jefes de Estado en Angola, Perú y Venezuela. La constructora utilizó, además, sociedades *offshore* en Panamá, Centroamérica y Antigua y Barbuda para realizar los pagos.

Este tipo de situaciones ha llevado a muchos autores a afirmar que la corrupción y el crimen organizado son, en última instancia, la fuente de poder y riqueza para la concesión de privilegios institucionalizados a favor de las élites políticas y económicas de los distintos países.

Un ámbito en el que las dificultades para controlar la seguridad pública en los países latinoamericanos se manifiestan con particular crudeza es el de los centros penitenciarios, donde son frecuentes las negociaciones entre la administración y los GDO para que cesen ciertos delitos a cambio de favores. Esto refleja cómo, en la mayoría de los países de América Latina, donde la fuerza institucional del Estado es frágil, las relaciones simbióticas entre los GDO y las instituciones estatales resultan en un modelo de gobernanza alternativo sustentado en la corrupción, siendo difícil extraer a cualquiera de las dos partes involucradas sin crear un enorme desequilibrio, por lo que es normal (aunque siempre se niega) la negociación con los GDO para contener la expansión de la violencia.

Este tipo de relaciones simbióticas basadas en prácticas corruptas no solo afectan al sector público, sino que se extienden también al ámbito empresarial y financiero. Así, es común encontrar verdaderos conglomerados de empresas o entidades instrumentales que, con frecuencia, mantienen relaciones económicas entre sí, por las que circula el dinero y/o los bienes comerciales ilícitos del crimen organizado con el fin de borrar el rastro de su origen ilegal y, si es necesario, engañar a los investigadores. De ahí la importancia del lavado de activos y de la evasión fiscal, porque sin ellos los GDO no serían capaces de estructurar sus operaciones debido a la alta financiación que requieren.

Es precisamente en las operaciones de lavado donde se cruzan los mundos de lo lícito y lo ilícito con el único fin de permitir que los recursos del crimen organizado puedan ser reintroducidos en la economía legal. Así, en las operaciones que implican el desvío de fondos o activos de la administración pública o de empresas privadas, y el cobro de comisiones ilícitas por parte de quienes tienen el poder de decisión en cada ámbito, la creación de una, varias o muchas entidades instrumentales (generalmente sociedades anónimas, pero también fundaciones, cooperativas o asociaciones), detrás de las cuales se esconden directa o indirectamente los beneficiarios de las operaciones corruptas, constituye un requisito imprescindible para su éxito.

Por ello, los dirigentes de los grandes GDO latinoamericanos, como el *Primeiro Comando da Capital* (PCC), nacido en *São Paulo* (Brasil) en la década de 1990, no se esconden en las afueras de las ciudades, sino que viven en mansiones y circulan en autos de lujo, seguros de que los fondos procedentes de las actividades ilícitas del grupo están siendo lavados por empresarios, con la ayuda de abogados y contables, que se han dedicado a esta actividad durante décadas.

De hecho, el PCC constituye un ejemplo paradigmático de la función central que juega la corrupción en el funcionamiento del crimen organizado, puesto que hace ya tiempo que ha entendido que para ampliar sus operaciones requiere llamar menos la atención, para lo que es necesario evitar actos de violencia extrema y buscar cooptar un mayor número de autoridades y funcionarios públicos a través de la corrupción. Estas alianzas con agentes estatales, unidos al vacío de poder en las comunidades más pobres, han favorecido el

posicionamiento del grupo como un verdadero promotor de las funciones públicas, permitiéndole imponer sus reglas y *modus operandi* incluso a quienes no son parte del grupo.

De esta manera, el PCC gobierna comunidades con una presencia muy fuerte, reemplazando al sistema legal, lo que le ha permitido mitigar la violencia sistémica en dichas comunidades porque, una vez que ha podido imponer su hegemonía sobre el territorio, ha limitado su uso a los casos estrictamente necesarios.

19. Otros aspectos relevantes de los grupos delictivos organizados[*]

La expansión de los mercados ilegales alrededor del mundo ha influido profundamente en la estructura de los GDO, de modo que ahora tienen una orientación empresarial y capitalista, trabajando según criterios económicos, a través de la planificación de sus actividades de compraventa de bienes y servicios ilícitos, con una división del trabajo y un objetivo principal de lucro. Al actuar como verdaderas empresas criminales, adoptando los modelos y estructuras del mundo industrial y empresarial, los GDO son con frecuencia referidos como "industria del crimen", "empresas criminales" o, dado su carácter transnacional, "multinacionales del crimen".

Como resultado, si bien existen diferencias importantes en cuanto a su nivel de complejidad, alcance territorial y tamaño, su grado de connivencia con el Estado y con el sector privado y su nivel de presencia en las cárceles y en los barrios de bajos recursos, lo cierto es que, en términos generales, se puede afirmar que los GDO presentan, de una u otra manera, los siguientes aspectos:

1. Se basan en relaciones sociales, étnicas o comerciales preexistentes, o se organizan en torno a un producto, servicio u oportunidad ilícita.

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de las secciones 2.3.1 a 2.3.3. del trabajo publicado en 2025 por Galain Palermo, P. & Olasolo, H. como capítulo 10 del volumen 28 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia titulado: *El fenómeno del crimen organizado transnacional y su impacto en la corrupción pública y privada en América Latina. Parte II: la corrupción pública y privada asociada al crimen organizado transnacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 1 de esta misma obra colectiva escrito por Lacerda, N., Puppe Magalhaes, M. & Escobar Bravo, M.E. (2025). "*Primeira aproximação*".

2. Su principal finalidad es maximizar el lucro que obtienen en buena medida, aunque no solamente, del comercio de bienes y servicios ilícitos.

3. Su membresía es restringida, exigiéndose a los candidatos pruebas de habilidades y antecedentes penales. Así mismo, en ocasiones, se requiere ser nominado por otros miembros, lo que tradicionalmente se realizaba con base en vínculos familiares o étnicos, si bien esto ha cambiado en la actualidad. Además, existen procesos institucionalizados que promueven la iniciación y el mantenimiento de sus integrantes conforme a los valores del grupo, lo que incluye códigos de conducta que regulan sus actuaciones y que se hacen cumplir mediante sanciones.

4. Conforman estructuras organizadas, similares a una empresa, para acceder a los mercados legales e ilegales, porque así lo requieren la necesidad de gestionar los recursos, distribuir las funciones y regular las relaciones entre sus integrantes para maximizar el lucro. Además, si bien la organización jerárquica ha sido tradicionalmente la regla general, la evolución del crimen organizado en el marco de la globalización ha permitido formar grupos y redes descentralizados que se ajustan rápidamente a los cambios sociales. En este contexto, la división de tareas, que normalmente se reparten sobre la base del parentesco, la amistad, o la capacidad, permite que sus miembros sean reemplazables, dado que la mayoría de los GDO funcionan a través de redes, por lo que la detención o desmantelamiento de uno de sus nodos o células provoca su inmediata sustitución por otro (pero incluso estas estructuras más dinámicas que utilizan vínculos horizontales, mantienen a lo largo del tiempo una cierta organización porque, de lo contrario, se trataría de meras asociaciones para delinquir en un momento dado que no podrían ser consideradas como parte del crimen organizado).

5. Sus integrantes se esfuerzan por garantizar la permanencia de los GDO en el tiempo, para lo cual buscan eliminar la competencia dentro de un cierto territorio (o incluso a nivel global) y establecer una situación de monopolio en relación con los bienes y servicios que ofrecen, recurriendo habitualmente al soborno o, en caso de que este no funcione, a la amenaza o uso de la violencia.

6. Sus actividades pueden incluir cualquier producto o servicio prohibido cuyo comercio produzca beneficios, como el tráfico de drogas, el fraude financiero, la falsificación de moneda o de documentos públicos, la extorsión, el secuestro, los juegos de azar ilegales, el tráfico de alcohol, tabaco o armas de fuego, la trata de personas, el tráfico de partes del cuerpo humano o de especies en peligro de extinción, el robo de diamantes, oro o piedras preciosas, el robo, comercio ilegal y contrabando de antigüedades y objetos de arte, el robo de vehículos, la prostitución internacional, la inmigración ilegal, la exportación ilegal de desechos y basura, los delitos informáticos, la usura, el contrabando de materiales nucleares y el lavado de dinero.

Este último, consistente en la inversión de los beneficios ilícitos en productos financieros y otros negocios legales, es particularmente importante porque permite la financiación de los GDO, ocultando la verdadera fuente del dinero y proporcionándoles una fachada de legitimidad. Su desarrollo se ha facilitado mucho por las amplias posibilidades que ofrece la globalización de los mercados y, especialmente, la expansión de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, que, en poco tiempo, han permitido la implementación de los servicios financieros en línea, el dinero electrónico y las transferencias electrónicas de fondos entre entidades de crédito de diversos países (o incluso entre distintas oficinas de una misma entidad de crédito) con destino final en sucursales domiciliadas en paraísos fiscales, cuyo funcionamiento no suele ser comunicado a las autoridades antilavado de los países de origen del dinero.

7. Utilizan la corrupción para garantizar la impunidad frente a las interferencias del gobierno y de la justicia penal, constituyendo las relaciones que establecen con organismos gubernamentales, judiciales y policiales un aspecto esencial para la supervivencia y el éxito de los GDO. Así, en países como Brasil, es muy frecuente la participación en los GDO de autoridades y funcionarios públicos, normalmente ubicados en posiciones estratégicas para ayudar a garantizar los negocios y la impunidad (la Operación *Lava Jato* ha demostrado los graves daños generados por la infiltración de las redes del crimen organizado en el Estado, permitiendo el fraude en contratos

públicos, el desvío de importantes cantidades de dinero y el lavado de activos).

8. Entablan también relaciones con el sector privado, razón por la cual algunos empresarios pueden ser considerados miembros de los GDO, incluso si sus empresas se encuentran legalmente constituidas y no se dedican exclusivamente a actividades ilícitas.

9. Recurren a la intimidación, las amenazas y la violencia frente a otros grupos competidores.

10. Presentan una gran adaptabilidad para hacer frente a los cambios en la oferta, la demanda, la competencia con otros grupos y la eficacia en la aplicación de la ley, de manera que cuando es necesario se trasladan geográficamente a otros territorios, cambian los bienes y servicios con los que comercian, buscan nuevos socios y toman otro tipo de medidas dirigidas a asegurar la rentabilidad y evadir la persecución penal.

11. Buscan que sus dirigentes encarcelados continúen desempeñando sus funciones desde los centros penitenciarios en los que cumplen condena, y ayudan a los demás miembros del grupo que están en prisión ofreciéndoles asistencia jurídica y apoyo económico para sus familiares.

12. Mantienen estrechas conexiones con miembros de otros GDO a nivel regional, nacional e internacional.

Además de todo lo anterior, para que un GDO fuera exitoso en el pasado era necesario que tuviera un cierto control territorial, porque este le permitía establecer contactos y alianzas, reclutar miembros y, en última instancia, ejercer el poder de manera efectiva. Además, según la propia racionalidad económica del COT era muy importante obtener el monopolio sobre determinados bienes y servicios prohibidos dentro de un determinado territorio, dada la necesidad de escalar sus actividades mediante la explotación de los beneficios que obtenía de los precios. De ahí la lucha constate que existía entre los GDO por la hegemonía sobre todo tipo de áreas urbanas y rurales, con el fin de eliminar la competencia y aumentar el lucro.

En línea con lo anterior, los estudios clásicos demuestran que los GDO solían surgir en comunidades a menudo marginadas, donde

utilizaban la corrupción y la intimidación para controlar los mercados ilícitos y brindar protección (los GDO trataban, asimismo, de influir en los bienes, las personas y las relaciones dentro de dichas comunidades, con el fin de reafirmar su control).

Un buen ejemplo de esta situación son las "milicias" de Río de Janeiro, resultantes del vacío de poder dejado por la ausencia del Estado y la falta de los ex narcotraficantes detenidos (efecto dominó producido por la represión policial no acompañada de medidas sociales), a las cuales muchas comunidades marginales siguen proporcionando recursos debido a los vínculos sociales y a la necesidad de obtener el "acceso" que es necesario para el éxito de cualquier empresa en las favelas en las que operan.

En consecuencia, comprender la base territorial de los GDO ha sido siempre muy importante para comprender sus características y sus formas de actuación (todo ello sin olvidar que, además de los espacios físicos, los GDO aprovechan también los espacios y relaciones ideológicas, con el fin de construir, comunicar, mantener y reestructurar sus territorios).

Sin embargo, con la globalización, el aumento del cibercrimen y la interconexión de redes virtuales, la relación entre las personas y los territorios se ha vuelto cada vez más fluida. De esta manera, al igual que los modelos de *startups* más modernos, los nuevos GDO se desarrollan a nivel global en un proceso de descentralización de la cadena de mando y un entorno más equitativo y horizontal, que facilita su coordinación en red para llevar a cabo sus actividades lícitas e ilícitas. Como resultado, se ha multiplicado la formación de redes descentralizadas que operan a través de *blockchain*, defraudando y robando cripto-activos, lavando capital a través de *tokens* no fungibles y asignando recursos a nivel global, lo cual ha provocado que, a pesar de la protección de datos y la confidencialidad, los ciberataques coordinados se hayan convertido en una grave amenaza, dado que los nuevos GDO, territorialmente descentralizados y organizados en redes horizontales, intercambian habitualmente información, coordinan sus ataques a través de la red profunda y comparten los beneficios.

Esto significa que en la actual "sociedad en red" los GDOs actúan globalmente en diferentes frentes, desde distintos territorios y sin ningún vínculo de identidad territorial, nacional o interpersonal, como si fueran auténticos "nómadas digitales", lo que hace que las identidades ya no se basen en la ubicación territorial, sino en las conexiones sociales formadas entre sus miembros, que varían según el interés común, siendo la flexibilidad y la búsqueda por asignar recursos de manera eficiente para maximizar el lucro los aspectos centrales del crimen organizado en la actualidad.

*20. Modelos de grupos delictivos organizados**

Con base en lo señalado en los elementos precedentes, se puede afirmar que los modelos más comunes de GDO actualmente existentes son los cinco siguientes, pudiendo darse, en ocasiones, cierta superposición entre ellos: (a) grupos con una estructura jerárquica; (b) grupos basados en conexiones étnicas y culturales; (c) grupos que dependen de relaciones económicas de tipo empresarial; (d) grupos que actúan en red; y (e) grupos endógenos que centran su actuación al interior de las instituciones estatales.

El primero modelo incluye GDO con una estructura de tipo piramidal, que tiene, al menos, tres niveles: (a) los dirigentes que ocupan cargos importantes y tienen muchos recursos y/o una posición social privilegiada (a pesar de lo cual, rara vez aparecen en público, utilizando siempre a personas interpuestas, lo que dificulta su incriminación); (b) las personas de confianza de los dirigentes, que transmiten sus órdenes y ayudan en la toma de decisiones, siendo, con frecuencia, titulares nominales de negocios legítimos y actuando como testaferros; y (c) el resto de miembros que cumplen distintos tipos de funciones.

---

* Este elemento constituye una versión revisada de la sección 2.4. del trabajo publicado en 2025 por Galain Palermo, P. & Olasolo, H. como capítulo 10 del volumen 28 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia titulado: *El fenómeno del crimen organizado transnacional y su impacto en la corrupción pública y privada en América Latina. Parte II: la corrupción pública y privada asociada al crimen organizado transnacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 1 de esta misma obra colectiva escrito por Lacerda, N., Puppe Magalhaes, M. & Escobar Bravo, M.E. (2025). *"Primeira aproximação"*.

Los GDO pertenecientes a este modelo se organizan jerárquicamente con base en códigos de ética y una disciplina interna, desarrollan una amplia variedad de actividades lícitas e ilícitas y recurren a distintas formas de coerción directa e indirecta. Estos grupos establecen sistemas jurídicos paraestatales con leyes, principios, mecanismos de resolución de controversias y modelos administrativos internos propios, llegando incluso a tener sus propios códigos de vestimenta y de trato con los demás miembros del grupo. Las operaciones exitosas realizadas en las décadas de 1980 y 1990 contra estos GDO muestran que, si bien son más vulnerables a la neutralización de sus dirigentes, esto no siempre es suficiente para desmantelarlos.

El segundo modelo se basa, sobre todo, en vínculos raciales, étnicos, nacionales, territoriales o de cualquier otro tipo que generan una base de confianza, de manera que la estructura y la jerarquía pasan a un segundo plano. Se trata normalmente de GDO que operan con poca planificación y tienen actividades más restringidas y acotadas territorialmente debido a su falta de estructuración empresarial para acometer otras iniciativas de mayor alcance.

El tercer modelo incluye a los grupos conformados en torno a relaciones económicas de tipo empresarial. Si bien la jerarquía y los vínculos sociales pueden jugar también una función en estos grupos (sobre todo en su inicio, como ocurre con las empresas familiares o las creadas con base en una estructura jerárquica simple), el desarrollo planificado y complejo de sus actividades requiere avanzar hacia un modelo estructuralmente más complejo.

Los GDO pertenecientes a este modelo prosperan de la misma manera que las empresas legítimas, anticipándose y reaccionando a las necesidades y demandas de proveedores, clientes, reguladores y competidores, teniendo como principal diferencia el tipo de bienes y servicios que prestan. Sus actividades no siempre requieren el uso de la violencia para justificar el vínculo entre sus miembros, siendo perfectamente posibles las colaboraciones horizontales y en red si así lo permiten los mercados en los que actúan y las actividades que desarrollan.

En este modelo, se incluyen también las empresas legalmente constituidas, que se dedican parcialmente a la producción y circu-

lación de bienes y servicios ilícitos. Como ha mostrado la operación *Lava Jato,* este tipo de empresas mantienen sus actividades primarias legales y simultáneamente, como parte de su *modus operandi*, llevan a cabo diversas actividades ilícitas como delitos fiscales y ambientales, fraudes, lavado de dinero, falsificación de documentos y delitos contra la competencia, entre otros.

El cuarto modelo ha surgido más recientemente y se caracteriza por su operación en medios digitales de manera transfronteriza y anónima, lo que permite a los GDO crecer a la sombra de los Estados, en un entorno en el que el control y la aplicación de la ley son más complejos. Son grupos que trabajan en red mediante colaboraciones interconectadas que se llevan a cabo a través de las nuevas tecnologías desde distintas partes del mundo, con el fin de realizar proyectos que permiten obtener beneficios económicos rápidos, sin que sea necesaria una relación concreta, social, étnica, económica o jerárquica.

Quienes se involucran en este tipo de redes establecen alianzas de acuerdo con las habilidades que tienen para desarrollar ciertas actividades ilícitas, sin que, en ocasiones, sea necesario pertenecer a un GDO concreto para participar. Un ejemplo son las estafas financieras virtuales, en las que profesionales organizados actúan a través de estructuras descentralizadas de personas desconocidas que prestan sus cuentas bancarias a cambio de un pequeño porcentaje de los beneficios, transfiriendo el resto a otras personas o grupos.

Por último, el quinto modelo está conformado por los GDO que centran su actuación al interior del Estado, estando principalmente conformados por autoridades y funcionarios públicos.

A partir del análisis de estos cinco modelos, se hacen evidentes las transformaciones sufridas por los GDO como consecuencia de la globalización y los cambios tecnológicos. Entre ellas destaca la tendencia a conformar grupos cada vez más horizontales y coordinados en red, especialmente en lugares donde la fortaleza institucional del Estado es mayor y la evolución de las técnicas de investigación ha requerido estructuras más resilientes y estrategias financieras, tributarias y de ingeniería contable más sofisticadas.

Además, estamos asistiendo a una auténtica revolución social, que está provocando el paso del modelo tradicional de empleo y asociación, a un nuevo modelo de trabajo por proyectos y redes, donde las alianzas y las colaboraciones varían de proyecto a proyecto. Sin embargo, todavía no está claro en qué medida estos cambios van a afectar al funcionamiento de los grandes GDO latinoamericanos, como el PCC, especialmente en relación con aquellas actividades que desarrollan en simbiosis con los Estados de la región.

En todo caso, y ante esta nueva y compleja realidad, es necesario prestar especial atención a los siguientes elementos para comprender mejor la forma de organización y funcionamiento de cada uno de los cinco modelos arriba mencionados y de cada GDO en concreto: (a) el grado de preparación para realizar actividades delictivas; (b) el nivel de profesionalización de sus miembros; (c) los métodos de lavado de dinero, especialmente con el uso de cripto-activos; (d) la existencia de vínculos con instituciones públicas, empresas privadas y otros GDO a nivel regional, nacional y transnacional; (e) las formas de organización de la cadena de mando y las relaciones de coordinación entre nodos o células y con otras redes, preservando el carácter organizativo a nivel de gobernanza; (f) el uso de la violencia y/o la corrupción para garantizar la impunidad y el mantenimiento del vínculo asociativo; (g) las principales actividades delictivas desarrolladas; y (h) el comportamiento a lo largo del tiempo del grupo.

Sección 7. Elementos relativos a las manifestaciones, causas y consecuencias del crimen organizado transnacional en América Latina

21. Manifestaciones[*]

21.1. PRIMERA APROXIMACIÓN

El objetivo de lucro buscado por el COT se obtiene, en buena medida, a través de los mercados ilícitos que satisfacen demandas que no pueden ser cubiertas por los negocios lícitos, si bien en algunos productos los actores de ambos mercados compiten por satisfacer la demanda, como ocurre, por ejemplo, con el cannabis recreativo en Uruguay, donde actores del mercado regulado, el mercado negro y varios mercados grises compiten entre sí.

El COT tiene participación en ambos tipos de mercado, fluctuando entre operaciones licitas e ilícitas, en una interacción constante entre lo legal y lo ilegal. Además, no solo se manifiesta a través de grupos al margen de la ley que persiguen fines ilícitos, sino también a través de entidades públicas y privadas que persiguen simultáneamente fines legales e ilegales. Todas estas manifestaciones se encuentran con frecuencia conectadas e interactúan entre sí, lo cual puede apreciarse a nivel nacional y trasnacional por medio de la interacción de actores de diversa procedencia que comparten intereses y conforman redes cooperativas.

De esta forma, mientras exista demanda de bienes y servicios prohibidos (drogas, armas, juegos de azar, apuestas deportivas *online* y

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección 3 del trabajo publicado en 2025 por Galain Palermo, P. & Olasolo, H. como capítulo 10 del volumen 28 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia titulado: *El fenómeno del crimen organizado transnacional y su impacto en la corrupción pública y privada en América Latina. Parte II: la corrupción pública y privada asociada al crimen organizado transnacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 2 de esta misma obra colectiva escrito por Gajardo Orellana, T. (2025). "Manifestaciones".

offline, órganos humanos, traslado de migrantes o prostitución, entre otros), habrá quienes la satisfagan, por lo que la neutralización de los oferentes mediante intervenciones punitivas solo significa su reemplazo, al no eliminarse con ello la demanda. Así mismo, el contrabando demuestra también que, aun cuando existe un mercado lícito, el abastecimiento puede producirse por canales ilícitos que ofrecen el producto a menor precio sin brindar garantías de calidad o autenticidad.

El mayor o menor volumen de operaciones del COT en un país depende de las ventajas competitivas que ofrezca a la luz de su ubicación geográfica, su riqueza natural, su minería ilegal, su producción de plantas generadoras de drogas ilegales, y sus tratados y convenios internacionales (sobre todo si favorecen la movilidad de las personas). La periodicidad e intensidad de interacciones está, además, vinculada con los índices de corrupción y con las fallas sistémicas del Estado de derecho en el control de las actividades criminales con alto valor económico. En consecuencia, el COT es capaz de encontrar oportunidades con independencia del mayor o menor desarrollo económico o geopolítico de los Estados, las cuales aumentan proporcionalmente con los niveles corrupción existentes y los índices de impunidad.

21.2. EL NARCOTRÁFICO Y EL TRÁFICO DE PERSONAS

El COT se manifiesta a través de múltiples conductas ilícitas, pero también se involucra en actividades económicas formales con el fin de extender las posibilidades de obtener beneficios e ingresar a las esferas de poder institucional. Allí donde existen importantes fuentes de ingreso vinculadas a recursos naturales de alto valor económico en los mercados legales e ilegales, aumentan las oportunidades de captación de funcionarios (pequeña corrupción), actores privados (corrupción privada) e instituciones (gran corrupción, captura del Estado, etc.).

Si bien el tráfico de drogas centra la atención de los medios de comunicación, lo cierto es que la trata de personas, los tráficos de armas, órganos, animales exóticos y vehículos, la extorsión, la mine-

ría ilícita, la tala ilegal, el contrabando, la falsificación de mercancías y medicamentos, los secuestros y los préstamos de dinero a tasas de interés de usura, son actividades que, en algunos casos, reportan mayores réditos económicos que el narcotráfico.

Este último está especialmente asociado a América Latina porque solo en esta región se producen algunas drogas (como la cocaína) con alta demanda a nivel mundial, que luego tienen que ser transportadas y distribuidas. En este proceso, se puede apreciar que la violencia aumenta en proporción a la ausencia de: (a) pactos entre los GDO; y (b) acuerdos corruptos con las autoridades encargadas de la represión y el control. Los índices mínimos de violencia alcanzados durante las siete décadas de gobierno del PRI en México son una clara muestra de ello.

A este respecto, es importante subrayar como, si bien el COT tiene una relación directa con la violencia en América del Sur y Centroamérica, paradójicamente disminuye su intensidad cuando llega a Norteamérica y Europa, a pesar de concentrarse allí: (a) los mercados ilegales más importantes a nivel mundial de distribución y consumo; (b) los mayores beneficios del negocio de la droga; y (c) las principales actividades de lavado y reintroducción de los beneficios ilícitos en la economía legal. La violencia se concentra, por tanto, en los eslabones más débiles de la cadena de producción y suministro, como también sucede con las estrategias político criminales y la persecución penal.

En este sentido, llama la atención el caso peruano porque, a pesar de ser uno de los dos principales productores de cocaína a nivel mundial, no es mencionado por los organismos internacionales de control, ni por la literatura especializada, como un país problemático en lo que refiere a la violencia o a la gran corrupción vinculada al narcotráfico, así como tampoco al lavado posterior de los beneficios ilícitos y su reintroducción en una economía peruana que presenta altas dosis de informalidad.

A pesar de la falta de atención internacional respecto a esta situación, la política peruana y la destitución y persecución penal de gran parte de los presidentes de las últimas décadas reflejan la existencia de una situación compleja que, por razones difíciles de comprender,

no es normalmente vinculada al COT. Así mismo, es también llamativo cómo las sospechas se concentran en las figuras individuales de los más altos dignatarios, según una lógica individual de "chivos expiatorios" o "manzanas podridas", rechazándose, al mismo tiempo, una lógica estructural de "corrupción institucional". No obstante, no es, para nada, descartable que esto pueda ser el resultado de un sistema perfectamente aceitado mediante pactos corruptos mantenidos a lo largo del tiempo que incluyan a las autoridades encargadas del control público.

Una situación similar puede estar dándose también en Bolivia, si pensamos que en este país llegó a haber regímenes dictatoriales estrechamente relacionados con la producción y el tráfico de drogas. La relación entre el COT (principalmente, grupos organizados brasileños y paraguayos) y las autoridades bolivianas es una cuestión totalmente ignorada no solo por las instancias de control locales sino también internacionales, incluyendo los medios de comunicación internacionales.

De esta manera, el problema del tráfico de cocaína se ha instalado en la agenda internacional como un problema colombiano, lo que parece haber sucedido porque históricamente el control de la cadena de suministro estaba en manos de los cárteles de Medellín o Cali. Sin embargo, esta situación no se corresponde en la actualidad con la extensa participación de diversos actores en los distintos países latinoamericanos con rutas marítimas, aéreas o terrestres y mínimos controles tecnológicos, administrativos y jurídicos. Así, desde hace décadas el papel más relevante lo tienen los GDO de México, que han construido las más inesperadas alianzas con grupos criminales en Europa y Asia para abastecer también de drogas sintéticas al siempre atractivo mercado norteamericano.

Junto al narcotráfico, destaca también en la región el tráfico de personas. Este se vincula en Argentina, Brasil, y Perú con el trabajo forzado (esclavitud laboral y sexual que incluyen también a menores de edad), mientras que en Chile se centra más en el tráfico de migrantes. Por su parte, en Colombia, el tráfico de personas presenta unas características especiales al realizarse, principalmente, con fines de explotación sexual en destinos tan lejanos como el continente asiático, donde las mujeres son sometidas a esclavitud sexual.

Así mismo, la crisis humanitaria que vive actualmente Venezuela es un factor importante en las condiciones en las que se producen los distintos tráficos en la región y en los niveles de violencia y corrupción asociados al COT.

En cuanto a México, este vive una situación particular porque alrededor del 80% de los inmigrantes ilegales que se encuentran en EE.UU. proceden de su propio territorio o lo han cruzado desde los países centroamericanos (principalmente, Honduras, Guatemala y el Salvador); situación que es aprovechada de diversas maneras por los GDO mexicanos. Además, estos grupos controlan, desde hace décadas, el narcotráfico proveniente de América del Sur, lo que sumado a la guerra contra las drogas iniciada durante el gobierno de Calderón (Plan Mérida), hace que la violencia y la corrupción sean elementos primordiales del COT en México.

A la luz de lo anterior, se puede afirmar que la gravedad del tráfico de personas en América Latina ha venido siendo de tal envergadura desde hace décadas, que la relación entre la movilidad humana y la delincuencia organizada ha pasado de ser una cuestión principalmente abordada desde la perspectiva de los derechos humanos, a ser un problema estrechamente vinculado al COT y a la corrupción, sobre todo a partir de las Convenciones de Palermo (2000) y Mérida (2003) que propusieron abordar conjuntamente ambos fenómenos.

21.3. EL CONTRABANDO Y EL TRÁFICO DE ARMAS

El COT busca también controlar los mercados ilegales de productos lícitos, como, por ejemplo, el contrabando de alcohol, electrodomésticos o cigarrillos, o el tráfico de armas. El contrabando se vincula, además, con el tráfico de personas, al tiempo que desestabiliza el mercado y lo convierte en altamente informal. Según datos de la ALAC, el contrabando mueve en la región recursos por valor del 2% de su PIB, a lo que hay que sumar todo lo que tiene que ver con la falsificación de productos.

En este contexto, es de resaltar la importancia estratégica para el COT de la triple frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay, donde las mercancías de contrabando ingresan a Ciudad del Este (Para-

guay) por dos vías principales: (a) si provienen del Oriente, entran desde Foz de Iguazú tras cruzar los puertos brasileños de Santos o Paranagua; y (b) si provienen de EE.UU., los puertos de ingreso a la región son los de Santos (Brasil), Montevideo (Uruguay) y Buenos Aires (Argentina), así como el aeropuerto de Asunción (Paraguay). Esta zona geográfica es muy importante como lugar de asentamiento del COT regional e internacional, especialmente, de grupos provenientes de Europa, Asia y África con estructuras militarizadas e importantes vínculos económicos para el lavado del dinero.

En cuanto al tráfico de armas, esta es una de las manifestaciones del COT que muestra mayor sinergia entre actores al margen de la ley con autoridades y funcionarios públicos. Así, por ejemplo, en los últimos años, han aumentado significativamente en Uruguay los robos por policías y militares de armas de civiles, así como los "robos" de armas de la policía y del ejército. Una vez sustraídas, las armas robadas en Uruguay pasan a Brasil a través de su frontera terrestre, que cuenta con controles mínimos o inexistentes para ser comercializadas en el mercado ilegal brasileño.

Por su parte, Brasil, como principal fabricante de armas de la región, ofrece una modalidad de «triangulación», donde las armas de fuego se exportan legalmente a países de fuera de América del Sur, para que luego vuelvan a entrar ilícitamente a Brasil a través de países vecinos. Si consideramos la extensión fronteriza de Brasil con casi todos los países del subcontinente, es fácil comprender el gran número de armas con que cuentan los GDO brasileños.

Así mismo, es muy alto el número de militares y policías venezolanos que, en los últimos años, han introducido sistemáticamente en Colombia armas de manera ilícita, pudiéndose apreciar un fuerte vínculo económico y una clara sinergia entre el tráfico de armas y de drogas en el que están involucrados funcionarios venezolanos y GDO colombianos.

Además, el fácil acceso a las armas en el mercado lícito de los EE.UU. es una variable muy importante a la hora de analizar el mercado ilícito de armas mexicano, cuyas fronteras son zonas de gran violencia asociada al COT. Fruto de lo anterior, en noviembre de 2022, el gobierno mexicano planteó una opinión consultiva al siste-

ma interamericano de derechos humanos con relación a la producción de armas por parte de empresas privadas de los EE.UU. y sus consecuencias en materia de derechos humanos.

21.4. LA REINTRODUCCIÓN A LA ECONOMÍA FORMAL DE LOS BENEFICIOS GENERADOS POR LOS TRÁFICOS ILÍCITOS

Las actividades más lucrativas para el COT requieren reintroducir en la economía formal los dineros mal habidos mediante actividades financieras de lavado. Las formas más comunes para hacerlo son las empresas de fachada, el uso de testaferros, los incrementos patrimoniales injustificados, las inversiones en paraísos fiscales y, más recientemente, el uso de activos virtuales. Los escándalos generados por los *Panamá*, *Pandora* y *Paradise Papers* han evidenciado una parte del funcionamiento de estos entramados financieros y del perfil de los "clientes" que recurren a estos servicios para el buen resguardo del dinero ilícitamente obtenido y/o para su evasión tributaria.

A esto hay que unir que, en países con altas tasas de economía informal, como Bolivia, Paraguay y Perú, es especialmente difícil detectar este tipo de operaciones. Además, aunque en países con economías más formalizadas, como Chile y Uruguay, debería ser, en principio, más sencillo, sin embargo, el problema radica en la ausencia de informes por parte de quienes están obligados a presentarlos y se "sospecha" que pueden estar reintroduciendo los dineros ilícitos en la economía legal, lo que incluye, entre otros, a los agentes inmobiliarios, los notarios y escribanos, los estudios contables, las casas de cambio, los actores privados involucrados en el negocio del fútbol, los casinos privados y estatales, los bancos, y los mercados de joyas, obras de arte y vehículos de lujo.

*22. Causas relativas a la injerencia extranjera, la falta de presencia estatal, las debilidades estructurales del Estado de derecho y la actuación de las élites políticas y económicas**

Las autoridades y la literatura latinoamericanas han prestado poca atención al conocimiento de las causas y los factores facilitadores del COT, en tanto fenómeno dinámico que presenta en la actualidad una realidad mucho más compleja, en la que participan GDO y corporaciones privadas en complicidad con actores estatales; todo ello a pesar de que el COT tiene, hoy en día, suficiente capacidad para buscar las oportunidades más lucrativas para delinquir con expectativas de impunidad, retirarse a los lugares que ofrecen mayor protección, participar de forma segura en el comercio internacional y llevar a cabo sin dificultades sus comunicaciones y viajes (incluyendo, el paso por los controles de inmigración).

En todo caso, es importante subrayar que, en América Latina, el COT nace y se desarrolla en un contexto de fragilidad institucional, pobreza y desigualdad social que aumenta las posibilidades sistémi-

---

* Este elemento constituye una versión revisada de las secciones 4.1 y 4.2 del trabajo publicado en 2025 por Galain Palermo, P. & Olasolo, H. como capítulo 10 del volumen 28 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia titulado: *El fenómeno del crimen organizado transnacional y su impacto en la corrupción pública y privada en América Latina. Parte II: la corrupción pública y privada asociada al crimen organizado transnacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 3 de esta misma obra colectiva escrito por Arantes Prata, D. (2025). "Causas".

cas de uso de la violencia (tanto por los GDO como por los agentes estatales) y de victimización de amplios sectores de la sociedad. Además, existen otros factores que también deben ser tenidos en cuenta a la hora de analizar las causas del COT en la región, incluyendo: (a) la injerencia extranjera; (b) la falta de presencia estatal en extensas zonas rurales; (c) las debilidades del Estado de derecho; (d) el papel de las élites económicas y políticas; (e) su complejidad; (f) su carácter invasivo y progresivo; (g) su naturaleza subversiva y autoprotectora (inhabilitando y corrompiendo los sistemas nacionales de control del delito); (h) su persistencia; (i) su adaptabilidad y permanencia en el tiempo; (j) sus constantes iniciativas y disponibilidad de recursos para llevarlas a cabo; y (k) su capacidad para la innovación.

Las cuatro primeras causas mencionadas merecen especial atención, razón por la cual es importante revisar brevemente la evolución histórica del COT en América Latina, cuyos orígenes están vinculados al contrabando de mercancías desde la época colonial, el cual fue impulsado durante el periodo de la prohibición del alcohol en EE.UU., principalmente a través de México.

Posteriormente, en el transcurso del siglo XX estas rutas permitieron la expansión de otras actividades ilícitas como el narcotráfico, el tráfico de armas y la trata de personas.

Además, las confrontaciones políticas de las décadas de 1960, 1970 y 1980 y el fin de la Guerra Fría alimentaron la comercialización y proliferación de armas ligeras, que abastecieron gran parte de los conflictos armados en la región. Así, por ejemplo, Argentina y Brasil tuvieron su propio proceso de enfrentamiento silencioso que incluyó la producción de armamento militar, aumentando luego las posibilidades de tráfico ilegal durante las dictaduras militares. Por su parte, el Plan Condor fue el primer gran proyecto ilegal para el tráfico de personas, armas y bienes instaurado a nivel regional.

El fin de las dictaduras que defendieron un modelo económico neoliberal dio paso a partir de mediados de la década de 1980 a nuevas estructuras institucionales generadas por las políticas de transición que se expandieron tras la caída del muro de Berlín. Sin embargo, en regiones como Centroamérica, los GDO salieron favorecidos de las guerras civiles y las transiciones políticas de las décadas 1980 y 1990, sin que se constatara una disminución en los niveles de la vio-

lencia. Por el contrario, incluso en países como Honduras, donde, a diferencia de Guatemala, El Salvador o Nicaragua, no hubo guerra civil, el COT se expandió a lo largo y ancho del país.

En todos estos conflictos violentos hubo algún tipo de injerencia de potencias extranjeras (principalmente, pero no solo, de los EE.UU.), y de sus oficinas encargadas de la "lucha contra las drogas", que promovieron curiosos intercambios entre "drogas" y "armas" con objetivos de desestabilización política de regímenes "no alineados" con determinados intereses.

La geografía y la falta de presencia estatal en extensas zonas rurales, así como la fragilidad del Estado de derecho en la región y el papel de las elites económicas y políticas, son también importantes causas de la expansión del COT en América Latina. Un buen ejemplo es el caso panameño, cuyo atractivo para el COT viene dado por su papel en el comercio mundial a través del canal oceánico y de su capacidad para facilitar el intercambio de bienes ilícitos y ocultar las actividades ilegales (lavado de dinero). Con ello se muestra, además, que la fragilidad estatal para el control del COT no solo abarca al territorio nacional y a sus áreas fronterizas, sino también al control de las actividades comerciales, financieras materiales y virtuales.

La protección a los GDO para brindar impunidad a sus más altos responsables ha sido normalmente potenciada con la participación de las clases dominantes latinoamericanas y la corrupción, lo que permite al COT llegar incluso a tomar el control de importantes áreas territoriales e instituciones estatales, provocando la existencia de los denominados Estados "fallidos".

De hecho, el COT prefiere actuar en Estados débiles con problemas de gobernabilidad y de pérdida del monopolio de la fuerza, como resultado, por ejemplo, de la actuación de las guerrillas y los paramilitares en Colombia, de los cárteles en México y de los grandes GDO en Brasil. Estos países se caracterizan por: (a) la condescendencia promovida en relación con la protección de los miembros e intereses del COT por las autoridades y funcionarios públicos; (b) la incapacidad para detener las actividades del COT y castigar a sus integrantes; y (c) la ausencia de habilidades, recursos o políticas idóneas, lo que limita las posibilidades estatales para combatir el COT.

23. Causas relativas a la pobreza, la desigualdad, la falta de oportunidades, la violencia estructural, las políticas de tolerancia cero y mano dura, la globalización y desregulación neoliberales, la mundialización de las finanzas y las nuevas tecnologías[*]

23.1. LA POBREZA, LA DESIGUALDAD, LA VICTIMIZACIÓN, LA FALTA DE OPORTUNIDADES Y LA VIOLENCIA ESTRUCTURAL

Los elevados índices de pobreza, desigualdad e injusticia social, el alto grado de victimización, la falta de oportunidades y las violencias estructurales que caracterizan América Latina, generan resentimiento en las comunidades marginadas, y favorecen que sus integrantes sean más proclives a ser reclutados por los GDO. Como resultado, estos grupos se han convertido en una expectativa válida (incluso la

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de las secciones 4.3 a 4.5 del trabajo publicado en 2025 por Galain Palermo, P. & Olasolo, H. como capítulo 10 del volumen 28 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia titulado: *El fenómeno del crimen organizado transnacional y su impacto en la corrupción pública y privada en América Latina. Parte II: la corrupción pública y privada asociada al crimen organizado transnacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 3 de esta misma obra colectiva escrito por Arantes Prata, D. (2025). "Causas".

única para muchas personas) de ascenso y respeto social, sentido de pertenencia, apoyo y bienestar económico.

Esta situación no impide, sin embargo, la profesionalización y transnacionalización de los GDO latinoamericanos, porque, a pesar del bajo estrato social de muchos de sus miembros, sus modelos de funcionamiento están estrechamente vinculados con la teoría empresarial. En consecuencia, se basan en la cooperación entre dichos grupos, la posibilidad de acceso a diversos mercados internacionales, las variadas opciones para hacer perder la trazabilidad del dinero y la seguridad de poder realizar inversiones legales sin la interferencia de las autoridades encargadas de la persecución penal.

23.2. LAS POLÍTICAS DE TOLERANCIA CERO Y MANO DURA

Un problema central en los Estados latinoamericanos es que, frente a las demandas ciudadanas de mayor seguridad y combate a la delincuencia, se recurre constantemente a políticas de mano dura y de tolerancia cero para combatir el COT. El Salvador es un ejemplo paradigmático con las sucesivas leyes de endurecimiento de las penas y perdida de derechos que han desembocado en la actual situación de graves violaciones a los derechos humanos de su sistema penal y de su régimen carcelario.

Esto incluye la creación de más delitos, el aumento de las penas de privación de libertad, la represión mediante las fuerzas armadas, la supresión de garantías o de alternativas a la prisión y las políticas criminales del tipo "guerra contra las drogas", que se promueven a través de los medios de comunicación, se aplican por la policía y el poder judicial, y se dirigen al encarcelamiento de ciertos integrantes del COT y a la incautación de algunos de sus cargamentos.

Sin embargo, este tipo de estrategias solo ha causado más violencia, más corrupción y mayor fragmentación de los GDO (como reflejan los ejemplos de Brasil, Colombia y México). Además, no han reducido la capacidad de los GDO para mantener, sin discontinuidades, el abastecimiento de los mercados ilegales, limitándose para ello a reemplazar a los miembros encarcelados.

Como resultado, a pesar de las políticas punitivas adoptadas, los GDO latinoamericanos no han parado de crecer, y se han vinculado fuera de las fronteras nacionales tanto a nivel regional, como con grupos (legales e ilegales) de otros continentes (europeos, asiáticos y africanos), extendiendo con ello su poder corruptor incluso a los sistemas penitenciarios de países con bajos índices de corrupción.

Este es el caso, por ejemplo, de Uruguay, de donde se han fugado importantes mafiosos (como Rocco Morabito de la Ndrangheta) o donde han gozado de generosas condiciones de reclusión poderosos narcos internacionales (incluyendo a Gerardo González Valencia del cartel de Los Cuinis); todos ellos apresados en territorio uruguayo donde residían sus familias y desde donde lavaban el dinero procedente de sus actividades ilícitas mediante la compra de extensos predios para la producción ganadera, la adquisición de lujosos inmuebles, vehículos y embarcaciones y la inversión en emprendimientos empresariales vinculados al futbol.

Otro ejemplo paradigmático de esta situación es lo sucedido a partir de la expansión fuera de Brasil del modelo brasileño impulsado por el PCC, lo que ha provocado que los sistemas penitenciarios de buena parte de América del Sur se hayan convertido en centros de operaciones del COT, debido a los vínculos forjados, voluntaria o involuntariamente, en las prisiones.

En consecuencia, se puede afirmar que, en América Latina, los sistemas de prevención del delito y de administración de la justicia penal, así como los centros penitenciarios, son instituciones permeadas, en gran medida, por la corrupción promovida por el COT. Por ello, las políticas de tolerancia cero (mano dura) con los GDO, y la consideración de la pena de prisión como la única posible para sus integrantes, no han hecho sino alimentar el crecimiento de estos grupos mediante el reclutamiento de nuevos miembros entre la población carcelaria y el incremento de la corrupción entre los funcionarios del sistema judicial y penitenciario.

En consecuencia, las políticas criminales de abuso del sistema penal y, especialmente, de la figura de la privación de la libertad, para la solución de los conflictos sociales constituyen, sin duda, una parte importante del problema.

23.3. LA GLOBALIZACIÓN Y DESREGULACIÓN NEOLIBERALES, LA MUNDIALIZACIÓN DE LAS FINANZAS, LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS Y LOS MEDIOS VIRTUALES DE PAGO

Las características del COT han favorecido su expansión como resultado de la globalización, al facilitar esta última los intercambios lícitos e ilícitos y dificultar su regulación. En particular, se pueden identificar seis causas principales para la expansión del COT durante la globalización: (a) el fin de la Guerra Fría y la consiguiente reducción de los regímenes totalitarios; (b) la apertura de las fronteras; (c) el avance tecnológico en las comunicaciones; (d) el crecimiento económico de los países, que ha generado mayores oportunidades para las actividades ilícitas; (e) el incremento del flujo migratorio (fuerza de trabajo para el COT); (f) la crisis económica en los países con menos recursos y en los Estados desestructurados, lo que ha fortalecido los mercados ilícitos internos; y (g) el agravamiento de los conflictos étnicos a partir de la década de 1990, lo que ha llevado a que diversos grupos insurgentes se hayan involucrado en distintas actividades de tráfico de sustancias prohibidas y contrabando.

De esta manera, la globalización y desregulación neoliberales, con la consiguiente disminución de la intervención estatal, la mundialización de las finanzas, las nuevas tecnologías y los medios virtuales de pago son factores que han facilitado significativamente el crecimiento del COT.

Además, la expansión tecnológica de internet ha permitido la comisión de delitos en el ciberespacio, mientras que el anonimato, unido a la seguridad que brinda la encriptación de las comunicaciones, las transferencias rápidas y seguras a través de cuentas bancarias de múltiples países, los paraísos fiscales, el secreto bancario y los medios financieros y de pago que no dejan rastro, no solo han promovido el COT, sino que han facilitado también el lavado de sus beneficios.

Así mismo, los GDO han aprovechado las lagunas de los sistemas jurídicos nacionales para promover su expansión internacional y garantizar mejor su seguridad operacional y personal, lo que incluye la reubicación de sus integrantes en países con una aplicación de la ley

ineficaz o corrupta, que facilita el lavado de activos y obstaculiza su extradición.

Además, buscan cada vez con mayor frecuencia cooperar, en lugar de competir, con los GDO de otras zonas geográficas, porque las alianzas estratégicas son mutuamente beneficiosas y les permiten maximizar su acceso a mercados potenciales y minimizar el riesgo de conflicto con sus competidores. De esta manera, los grupos colombianos y mexicanos se han convertido en auténticos ciudadanos globales como "empresarios del delito", al haber tenido éxito en la globalización de sus actividades comerciales y haber generado negocios de alta rentabilidad, aprovechando que el cultivo y el procesamiento de las drogas se realizan en centros de producción de bajo coste, los productos se comercializan en los lucrativos mercados de EE.UU. y la UE, y los beneficios se blanquean en paraísos fiscales como Panamá y las islas del Caribe.

24. Causas relativas a la necesidad de acudir a las teorías de la acción social y de los factores estructurales para comprender aspectos clave del desarrollo del crimen organizado transnacional en América Latina[*]

Aunque existen múltiples teorías para tratar de explicar el crimen organizado[**], muchas han fracasado a la hora de explicar sus verdade-

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección 4.6 del trabajo publicado en 2025 por Galain Palermo, P. & Olasolo, H. como capítulo 10 del volumen 28 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia titulado: *El fenómeno del crimen organizado transnacional y su impacto en la corrupción pública y privada en América Latina. Parte II: la corrupción pública y privada asociada al crimen organizado transnacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 3 de esta misma obra colectiva escrito por Arantes Prata, D. (2025). "Causas".

[**] Entre ellas destacan las numerosas teorías sociológicas, que incluyen: (a) la teoría de la anomia; (b) la teoría del diferencial asociativo; (c) la teoría de las subculturas y la desorganización social; (d) la teoría de la oportunidad diferenciada; (e) la teoría del control social; y (f) la teoría de la sucesión étnica. Sin embargo, no faltan autores que clasifican las distintas teorías del crimen organizado de la siguiente manera: (a) la teoría del alienígena y otras conspiraciones; (b) las teorías de la anomia, la transmisión y el conflicto cultural; (c) las teorías étnicas y de sucesión étnica; (d) la teoría empresarial; y (e) la teoría de la criminalidad como elección voluntaria o propio control. Por su parte, un tercer grupo de autores, con base en los factores desencadenantes del crimen organizado, prefieren distinguir entre: (a) las teorías positivistas (relacionadas con influencias externas y ambientales, generalmente sociales o económicas); (b) las teorías clásicas (basadas en la relación entre dolor-placer y la elección

ras causas porque, si bien la pobreza y las oportunidades económicas limitadas para alcanzar los objetivos materiales ofrecidos por el "mercado" permiten explicar las razones por las que muchas personas se involucran en actividades delictivas, no son capaces de explicar por qué quienes pertenecen a la clase media y los miembros de la élite político-económica se integran también en el COT o interactúan con los GDO.

Las teorías del aprendizaje son las que ofrecen más elementos para responder a esta cuestión, dado que los contextos en los que existe una subcultura de desprecio por la ley, esta es compartida por las distintas clases sociales o niveles socioeconómicos[***]. De esta manera, el delincuente subcultural, más allá de su pertenencia social y sus capacidades económicas, aprende por asociación diferencial valores, actitudes y técnicas que son desviados, como, por ejemplo, aquellos propios del COT, los cuales son transmitidos culturalmente y se aceptan como forma de vida.

Por su parte, la teoría de la oportunidad diferenciada agrega un aspecto importante para explicar la posibilidad de pertenencia a ciertos GDO a los que no todos pueden acceder[****], lo cual es especialmente relevante para entender mejor la criminalidad de cuello blanco.

Además, la teoría empresarial, basada en el principio económico de la oferta y la demanda, permite explicar: (a) la existencia del COT por su capacidad de abastecer las demandas insatisfechas de algunos bienes y servicios prohibidos (su prohibición crea el espacio para los

---

racional); (c) las teorías estructurales (basadas en factores políticos y económicos que fomentan el lucro individual en lugar del desarrollo de la comunidad/sociedad); y (d) las teorías éticas (según las cuales ciertos criterios ético-materiales de actuación son la razón de la decisión de involucrarse en el crimen organizado). Además, las teorías psicológicas (psicoanalítica, psicológico-clínica y conductista-del aprendizaje) buscan explicar por qué solo algunas personas se convierten en delincuentes.

*** La combinación de condiciones de anomia severa con la existencia de modelos de asociación criminal innovadora y exitosa lleva al surgimiento de enclaves caracterizados por la desorganización social y la subcultura delictiva que fomentan el crimen organizado.

**** Los medios ilegítimos para el logro de los objetivos socioeconómicos son también distribuidos de manera desigual y no se encuentran igualmente disponibles para todos los miembros de la sociedad.

mercados ilícitos que generan sustanciosos beneficios a los GDO); y (b) la existencia de empresarios que se involucran en actividades al margen de la ley porque los mercados lícitos dejan potenciales consumidores insatisfechos[*****].

En lo que se refiere a América Latina, las teorías sociológicas positivistas ayudan a explicar, en parte, el alto nivel de reclutamiento de los GDO en la región. Así, la teoría de la anomia, que entiende la participación en el crimen organizado como una forma de innovación ante la frustración individual por la incapacidad para obtener el éxito socioeconómico de manera legítima, tiene una aplicación clara en los barrios marginales latinoamericanos, como las favelas brasileñas.

Así mismo, las teorías de las subculturas, del conflicto cultural y de la desorganización social, según las cuales los delincuentes se adhieren a un sistema de valores único e independiente, generado por poblaciones socioeconómicamente excluidas, que entra en conflicto con los valores generales de la sociedad, explican por qué la exclusión y el resentimiento de los excluidos juegan un papel muy importante en la expansión del COT y limitan la eficacia de un eventual control social que lo combata.

El control de los espacios marginales por los GDO facilita también el reclutamiento de jóvenes por medio del aprendizaje de las conductas ilícitas a través de vínculos personales, incrementando las oportunidades y el acceso de dichas poblaciones a medios ilegales, como los utilizados por los GDO, para conseguir sus objetivos sociales. De esta manera, en el escenario latinoamericano de profunda pobreza y desigualdad, estos factores acentúan la violencia, la victimización, la falta de oportunidades y el sentimiento de exclusión, lo que a su vez favorece el reclutamiento por los GDO, y hace que la lucha contra el COT se vuelva mucho más compleja y dependiente del desarrollo socioeconómico de los países.

Sin embargo, las teorías clásicas no pueden, por si solas, dar cuenta de todas las causas y factores que caracterizan el COT y su expansión en América Latina durante las últimas décadas, debido a que no permiten explicar la importancia de tiene en este fenómeno la

---

[*****] La ley seca a principios del siglo XX en los EE. UU y la actual política antidrogas en América Latina son buenos ejemplos de esta teoría.

debilidad del Estado y de sus estructuras. En particular, tanto la infiltración de los GDO en las instituciones estatales a través de la corrupción (con las consiguientes dificultades que ello genera para poderlos enfrentar), como la incapacidad de los gobiernos de la región para controlar sus fronteras nacionales, brindar servicios en las áreas remotas de sus territorios y proveer a ciertos sectores de la población de bienes y servicios básicos, causan toda una serie de desafíos en la lucha contra el COT que difieren de los observados en las teorías tradicionales elaboradas en los países del Norte Global.

De esta manera, como el Estado no presta estos servicios, son los GDO quienes, ante su ausencia, ofrecen los servicios de protección y se convierten en administradores de lo público, llegando incluso a controlar militarmente una parte del territorio y a imponer los valores sociales imperantes. Todo esto hace que las comunidades se tornen dependientes y los apoyen, de manera que los GDO acaban siendo defendidos por aquellos a quienes el Estado ha abandonado en su condición de ciudadanos.

Como resultado, es necesario recurrir a teorías como la de la acción social o la de los factores estructurales, que requieren hacer énfasis en los factores sistémicos más amplios (sociales, económicos y políticos, incluyendo los vacíos de poder y los altos niveles de corrupción e impunidad), para poder explicar la expansión y dimensiones del COT en América Latina y sus estrechos vínculos con las comunidades locales.

Esta expansión tiene también relación directa con la globalización, que ha generado un incremento en las oportunidades del COT para cooperar con otras organizaciones en terceros países y para diversificar sus actividades lícitas e ilícitas.

En consecuencia, si bien las teorías criminológicas clásicas puedan ayudar a explicar ciertos aspectos del COT en América Latina, es necesario acudir a otro tipo de teorías (como las de la acción social y los factores estructurales) para comprender mejor: (a) aspectos clave del desarrollo del COT en la región; y (b) la importancia de adoptar soluciones propias para un escenario caracterizado por altos niveles de pobreza y desigualdad interna, graves problemas penitenciarios, dependencia externa, y debilidad e incapacidad estatal para controlar la criminalidad y el desarrollo socioeconómico.

25. Consecuencias en el ámbito institucional y en el Estado de derecho[*]

Las consecuencias del COT dependen del tipo de actividades desarrolladas por los GDO. Por un lado, se encuentran los GDO que se dedican principalmente a operar en los mercados legales, recurriendo para ello a actividades ilícitas "de cuello blanco" como los delitos urbanísticos, el fraude fiscal, las malversaciones de bienes públicos o privados, y los delitos aduaneros y migratorios. Por otro lado, se encuentran los GDO que se dedican sobre todo al tráfico de bienes y servicios prohibidos (actividades de "cuello azul" por contraposición a las anteriores), pudiendo distinguir entre: (a) los que se centran en la compraventa de bienes y servicios ilícitos; y (b) los que tienen por objeto la provisión de servicios extremadamente violentos (y muy rentables), como el secuestro de personas o el sicariato, cada vez más extendidos en la región.

Como resultado, cabe afirmar que el COT afecta a las sociedades latinoamericanas en los cuatro ámbitos siguientes: (a) el institucional (sobre todo, en la política y la justicia); (b) el económico; (c) el social; y (d) el medio ambiental. Además, el impacto en cada uno de estos ámbitos es interdependiente puesto que la búsqueda del lucro a través de actividades ilícitas trae como consecuencia que se cometan

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de las secciones 5.1 y 5.2 del trabajo publicado en 2025 por Galain Palermo, P. & Olasolo, H. como capítulo 10 del volumen 28 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia titulado: *El fenómeno del crimen organizado transnacional y su impacto en la corrupción pública y privada en América Latina. Parte II: la corrupción pública y privada asociada al crimen organizado transnacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 4 de esta misma obra colectiva escrito por Guerrero, G. & Kleiman, H. (2025). "Consecuencias".

delitos conexos, generando múltiples efectos, tal como sucede, por ejemplo, en los casos de minería ilícita que afectan transversalmente a varias regiones, y cuyas víctimas principales son las poblaciones vulnerables, en particular, los pueblos originarios y las mujeres. El departamento peruano de Madre de Dios (Perú) ejemplifica perfectamente esta situación, al estar caracterizado por el tráfico de oro, el tráfico de personas (para explotación laboral y sexual), el deterioro de la seguridad pública, la deforestación, la contaminación de las aguas (el gobierno peruano ha tenido que decretar la emergencia sanitaria por la sobreexposición de la población de este departamento al mercurio) y el lavado de activos.

De esta manera, una de las principales consecuencias del COT, que lo diferencia de los delitos comunes, es su potencial para poner en riesgo la institucionalidad y las bases del Estado de derecho por su ilegitima relación con las autoridades y los agentes estatales, pudiendo distinguirse tres tipos de situaciones: (a) las "de condicionamiento" entre los GDO y el Estado, que se producen cuando los grupos logran infiltrarse en el gobierno mediante la corrupción; (b) las "de autonomía", que se dan cuando los GDO establecen sus propias reglas en los territorios, monopolizan la fuerza y muestran la debilidad del control estatal; y (c) las "de oposición", que generan un enfrentamiento directo de los GDO con los gobiernos de turno, como en los casos de asesinatos de autoridades y funcionarios públicos.

Además, se identifican tres fases (predatoria, parasitaria y simbiótica) que reflejan la relación a lo largo del tiempo entre los GDO, las autoridades y funcionarios estatales y otros actores económicos y sociales, destacando su desarrollo en contextos de desregulación estatal (ya tengan lugar por acción o por omisión) y/o existencia de vacíos normativos en áreas tan relevantes como la financiación de los partidos políticos, lo que facilita la incidencia de los GDO mediante actos de corrupción para que se primen las actividades lucrativas, aunque ilegales, frente a la protección de las poblaciones consideradas "poco productivas" o "improductivas".

Las estrechas relaciones entre el COT y la política son asimismo conocidas desde hace tiempo en América Latina. Basta pensar para ello en la denominada "narcopolítica" en Colombia y México, que bien puede ser extendida al poder de las empresas mineras y otras

multinacionales dedicadas a la extracción de recursos naturales (incluyendo la pesca) en la mayoría de los países de la región.

Además, frente al sistema penal, los delincuentes de cuello blanco suelen contar con poder e influencia, al tiempo que ubican sus actividades en una zona gris que dificulta la distinción entre lo lícito y los ilícito y entre las actividades corporativas y las del crimen organizado. Esto hace que la persecución penal se concentre en la criminalidad de cuello azul donde la utilización de la violencia es un factor decisivo para activar la reacción estatal.

Ante esta situación, los GDO recurren a la corrupción para obtener mayores niveles de impunidad en su accionar, teniendo incluso la capacidad de obtener ayuda de las propias agencias estatales, así como ventajas competitivas en los mercados lícitos e ilícitos en los que intervienen. Es por ello que, a pesar de los pocos datos disponibles para medir los índices de penetración del COT en las instituciones públicas latinoamericanas, se puede afirmar que los países con una menor influencia de los GDO (como Chile, Costa Rica y Uruguay) presentan mejores resultados respecto de la eficacia y menor corrupción de sus sistemas judiciales, sucediendo lo opuesto en aquellos países de la región donde su influencia es mayor (Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú, entre otros). Todo ello, teniendo en cuenta que en América Latina los sistemas político-institucionales presentan, ya de por sí, altos niveles de infiltración y poca eficacia judicial.

26. Consecuencias en los ámbitos económico y social[*]

26.1. CONSECUENCIAS ECONÓMICAS

Los GDO poseen un elevado nivel de participación en el mercado financiero a nivel global, lo que se ve favorecido por las particulares características de su estructura y sus capacidades logísticas, tecnológicas y operativas. De esta manera, se estima que, a través del lavado de dinero, llegan a reintroducir anualmente en la economía legal activos por valor de entre el 3% y el 5% del PIB global. Como resultado, la connivencia entre lo legal y lo ilegal es, ciertamente, uno de los impactos negativos más importantes que genera el COT en América Latina.

El constate crecimiento del COT ha supuesto también que sus beneficios se hayan triplicado en solo una década. Uno de los principales factores que explica esta situación es la lógica empresarial conforme a la cual actúan los GDO para: (a) cumplir con sus objetivos de maximización de los beneficios en mercados prohibidos; y (b) presentarse, en la medida de lo posible, como empresas lícitas. Un buen ejemplo de esta situación son los casos de Perú y Colombia, donde al reducirse la rentabilidad derivada del tráfico de drogas e incremen-

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de las secciones 5.3 y 5.4 del trabajo publicado en 2025 por Galain Palermo, P. & Olasolo, H. como capítulo 10 del volumen 28 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia titulado: *El fenómeno del crimen organizado transnacional y su impacto en la corrupción pública y privada en América Latina. Parte II: la corrupción pública y privada asociada al crimen organizado transnacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 4 de esta misma obra colectiva escrito por Guerrero, G. & Kleiman, H. (2025). "Consecuencias".

tarse la de la minería ilícita, los GDO que controlaban el narcotráfico han reorientado sus actividades hacia la explotación ilegal de oro.

Las gravísimas consecuencias económicas que provoca el COT en la región se pueden observar, en particular, en el mercado de la madera. Así, en 2016, entre el 50% y el 90% de la madera proveniente de países tropicales se producía y/o comercializaba de forma ilegal, lo que generó una caída de precios de hasta un 30%, con la consiguiente quiebra de numerosas empresas del sector maderero y de la industria papelera, y la pérdida a nivel global de hasta 560.000 puestos de trabajo en el periodo entre 2000 y 2016 (el 17% del total de empleos existentes en estos sectores).

Además, pese a lo lucrativo del negocio (se estima, por ejemplo, que el valor del palo de rosa aumenta 700 veces entre la tala y el comprador final), la deforestación destruye las fuentes de ingreso y se basa, en gran medida, en trabajo esclavo, por lo que no supone una mejora en las condiciones de vida de quienes trabajan en este sector, lo que se ve reflejado en el hecho de que la Amazonia presente una de las tasas de pobreza y desempleo más altas de América Latina. Así, por ejemplo, en Ecuador tiene un índice de pobreza casi dos veces superior a los de las regiones de la sierra y la costa, mientras que en Brasil presenta las tasas de pobreza más altas de país.

Finalmente, entre las consecuencias económicas del COT en la región, cabe mencionar también el coste anual directo del delito y la violencia, que, según el Banco Interamericano de Desarrollo, representaba ya de media para 2014 entre el 2.5 y el 3.5 del PIB de América Latina, siendo en Brasil del 3,78% del PIB, en Colombia del 3,12%, en Argentina del 2,97%, en Chile y Perú del 2,77%, en Uruguay del 2,23% y en México del 1,92%.

Así mismo, destacaba ya en aquel entonces la reducción del PIB provocada por: (a) la victimización (reducción de la calidad de vida de las víctimas a causa de delitos violentos, medido a partir de los ingresos "perdidos"), que ascendía al 0.5% del PIB de la región; y (b) los ingresos no generados por la población penitenciaria, equivalentes al 0.2% del PIB (todo ello suponía el doble del coste sufrido en países como Alemania, Canadá o Australia). Además, en términos de porcentaje del gasto público, la inversión en los ámbitos policial,

judicial y penitenciario representaba en los países latinoamericanos casi el doble que en EE.UU. o Reino Unido. Del mismo modo, el gasto privado de las empresas y los hogares en la prevención del delito también duplicaba al de estos últimos países, a pesar de lo cual, los resultados, en términos de eficacia, seguían siendo muy inferiores.

26.2. CONSECUENCIAS SOCIALES

No es fácil determinar el impacto social del COT porque sus efectos en la ruptura del tejido social son, normalmente, menos visibles, y los Estados tienden a negarlos, minimizarlos o invisibilizarlos, sobre todo en aquellos países en los que existen mayores violencias estructurales. En consecuencia, aunque los gobiernos suelen afirmar que la violencia relacionada con el COT se limita a sus integrantes, como consecuencia de las luchas entre bandas, lo cierto es que también penetra en los tejidos sociales afectando a ciudadanos que nada tienen que ver con el COT.

El caso mexicano es un buen ejemplo de cómo la guerra contra los cárteles del narcotráfico, promovida por el expresidente Calderón (2006-2012), terminó provocando el asesinato y desaparición de numerosos civiles como resultado de la violencia indirecta. Así mismo, en el siguiente sexenio presidencial, la violencia indirecta contra la población civil se mantuvo, como refleja el hecho de que solo en 2017 se produjo un aumento del 23% en los homicidios dolosos, de los cuales el 75% fueron atribuidos a los GDO.

Esto ha generado el desarrollo de ciudades fantasmas y la clausura de comercios y empresas a causa del miedo de la población por la violencia en las calles y la extorsión, lo que, a su vez, ha provocado una ruptura social devastadora, comenzado por los propios comerciantes que han tenido que huir ante las extorsiones sufridas (con la consiguiente angustia para el entorno familiar), y siguiendo por el impacto negativo que esto ha tenido en sus empleados, proveedores y clientes, que se han visto obligados a acudir a otros comercios que, antes o después, han tenido que ajustarse también a las normas impuestas por los GDO.

Por ello, en países como México el COT supone una amenaza directa para la paz y la seguridad de la población, destruyendo aquellas comunidades que se ven afectadas por la violencia extrema y los problemas sanitarios relacionados con las drogas que los GDO generan. Además, como estos últimos suelen trabajar con aliados locales, la situación en los barrios se agrava, llegando incluso a desestabilizar regiones enteras (si bien los efectos son más perceptibles a nivel local). Como resultado, una gran parte de los habitantes de las áreas donde operan los GDO se han visto obligados a alterar sus rutinas diarias, ante la ausencia o ineficacia de la actuación policial.

El problema es aún mayor para los niños, niñas y adolescentes (NNA) de las clases sociales con menos recursos, porque, no solo son víctimas de la violencia, sino que además son criminalizados como sus causantes, con la consiguiente estigmatización. Esta última, si bien se basa, en gran medida, en prejuicios, tiene también un cierto fundamento debido al progresivo incremento del reclutamiento de menores por los GDO, lo que se ha visto favorecido por el hecho de que los NNA ven en los GDO su única salida para mejorar económicamente y ganarse un cierto respeto social (todo ello, sin olvidar, que la vinculación a los GDO no es siempre voluntaria, sino que, con frecuencia, es también forzada mediante violencia o amenazas). Fruto de lo anterior, el grado de penetración del narcotráfico en la cultura latinoamericana es tal, que, incluso en ciertas encuestas realizadas a menores en países tan diversos frente a este fenómeno como México y Uruguay, las respuestas han señalado que el narcotráfico constituye su principal objetivo profesional.

Pero, sin duda, donde las actividades de los GDO generan un mayor impacto social es en las regiones de bosque y selva donde operan. Allí, la minería ilegal es especialmente perjudicial para la salud de los pueblos originarios que viven de la caza y la pesca, habiéndose, por ejemplo, hallado elevados niveles de plomo y cadmio en la sangre de hasta 45.000 habitantes de cinco etnias que habitan en la zona amazónica del Perú.

Además, los pueblos originarios sufren también enfrentamientos constantes con quienes se dedican a la minería ilícita, como muestran los conflictos entre los mineros y los miembros de la etnia yanomami en el Estado brasileño de Roraima, debido a la invasión de

la tierra, la contaminación de los ríos y el contagio de enfermedades mortales como la malaria. La situación ha llegado a tal punto que el propio gobierno brasileño ha tenido que intervenir enviando a las fuerzas armadas para desalojar a los mineros de las tierras pertenecientes a los pueblos originarios.

*27. Consecuencias en el ámbito medioambiental**

En los últimos tiempos ha habido una creciente atención internacional al desarrollo del derecho humano a un medio ambiente sano y a la necesidad de proteger este derecho para las generaciones futuras. Así, la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el derecho al medio ambiente sano como derecho autónomo, a diferencia de otros derechos, protege los distintos componentes del medio ambiente, tales como bosques, ríos o mares, como intereses jurídicos en sí mismos considerados**.

Además, algunos Estados latinoamericanos han protegido el medio ambiente en sus constituciones nacionales más allá de su vínculo con los seres humanos (así, por ejemplo, Bolivia prevé el derecho al medio ambiente para "otros seres vivos", mientras que Ecuador regula los derechos de la "naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida"). Por su parte, en Colombia, ha sido la jurisprudencia la que ha reconocido, por ejemplo, derechos a los ríos***, lo que

---

* Este elemento constituye una versión revisada de las secciones 5.1 y 5.2 del trabajo publicado en 2025 por Galain Palermo, P. & Olasolo, H. como capítulo 10 del volumen 28 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia titulado: *El fenómeno del crimen organizado transnacional y su impacto en la corrupción pública y privada en América Latina. Parte II: la corrupción pública y privada asociada al crimen organizado transnacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 4 de esta misma obra colectiva escrito por Guerrero, G. & Kleiman, H. (2025). "Consecuencias".

** Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). Opinión Consultiva OC-23/17. "Medio Ambientes y Derechos Humanos". 15 de noviembre de 2017.

*** Corte Constitucional de Colombia. (2016). Sentencia T-622/16 "Acción de tutela interpuesta por el Centro de Estudios para la Justicia Social 'Tierra Digna', en representación del Consejo Comunitario Mayor de la Organización Popular

evidencia el interés en la región por proteger el medio ambiente, incluso cuando no existan daños directos a las personas.

Sin embargo, a pesar de estos avances normativos y jurisprudenciales, persisten las carencias administrativas de vigilancia y control, pues la caza y la pesca furtivas, el tráfico ilegal de residuos, la minería ilícita y la tala ilegal, entre otras actividades de los GDO, afectan de manera muy importante a los seres vivos y al medio ambiente. Además, la principal característica de delitos como la deforestación y el vertido ilícito de residuos, es su gran impacto porque contaminan el aire y las aguas, contribuyendo al cambio climático y reduciendo la disponibilidad y salubridad de los alimentos. Todo ello afecta al bienestar y la salud en general, tanto de las generaciones actuales como de las futuras.

En este sentido, es necesario destacar que uno de los mercados ilegales que mayor crecimiento ha experimentado en los últimos años es el de los delitos ambientales, con una media porcentual anual de entre dos y tres veces el crecimiento de la economía global. Como resultado, se ha convertido en el tercer mercado ilegal más grande a nivel global, después del tráfico de drogas (344.000 de millones de dólares) y de la falsificación y tráfico de mercancías falsificadas (288.000 millones), y muy por delante del tráfico de personas (157.000 millones)[****].

El problema de los delitos ambientales es particularmente acuciante en América Latina debido a su gran biodiversidad, lo que hace que este tipo de delitos sea especialmente rentable, razón por la cual solo en Brasil se genera el 10% del tráfico ilegal de vida silvestre a

---

Campesina del Alto Atrato (Cocomopoca), el Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato (Cocomacia), la Asociación de Consejos Comunitarios del Bajo Atrato (Asocoba), el Foro Inter-étnico Solidaridad Chocó (FISCH) y otros, contra la Presidencia de la República y otros". 10 de noviembre de 2016.

[****] Los beneficios que el COT obtiene de los delitos ambientales se distribuyen del siguiente modo: la deforestación ilegal entre 51.000 y 152.000 millones de dólares, la minería ilegal entre 12.000 y 48.000 millones, la explotación ilegal y robo de petróleo entre 19.000 y 23.000 millones, la pesca ilegal entre 11.000 y 24.000 millones, el tráfico ilegal de vida silvestre entre 7.000 y 23.000 millones y el tráfico de residuos entre 10.000 y 12.000.

nivel mundial. Así mismo, el tráfico ilegal de residuos constituye también un problema importante para la región dado su profundo impacto medioambiental[*****].

Sin embargo, son la deforestación (agravada por las grandes extensiones de bosque necesarias para la construcción de pistas de aterrizaje, alojamientos, transporte de maquinaria y equipamiento, así como para el desarrollo de la propia actividad minera) y la minería ilícita las que provocan los mayores daños en regiones como la Amazonia. Esta última actividad genera también un fuerte impacto negativo sobre la contaminación de los ríos, lo que, a su vez, provoca la destrucción de la fauna y la flora. Además, junto con la actividad petrolera, es la causante de que las aguas del río Amazonas superasen en un 30% su concentración natural de sales en 2017. Si a esto sumamos las altas concentraciones de cloruro, bario, plomo y cromo, es fácil comprender el grave daño medioambiental y los peligros para la salud de los habitantes de estos territorios[******].

[*****] Entre 2014 y 2018 se incrementaron en un 20% los desechos electrónicos, de los que solo entre un 10% y un 40% se recicla y se dispone correctamente. Esto implica un negocio informal de entre 12.500 y 18.500 millones de dólares anuales.

[******] Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado (PAcCTO). (2019). "Los Delitos Ambientales en la Cuenca del Amazonas: el rol del crimen organizado en la minería". Como señala este informe, especialmente dañina es la minería no registrada de oro, que llega a verter alrededor de 30 toneladas anuales de mercurio en ríos y lagos en la cuenca amazónica, afectando a la fauna y la flora (así, por ejemplo, se encontró metilmercurio en el 90% de los peces analizados en las cuencas mineras al sur del río Tapajos), y causando graves daños en la salud de quienes viven a una distancia de hasta 400 kilómetros de donde se producen los vertidos.

Parte II
Elementos de análisis y reflexión relativos al estudio de caso sobre las dinámicas de adaptación del narcotráfico marítimo y la ciudad-puerto

Sección 8. Elementos relativos al análisis de un fenómeno que muestra la forma de operar del crimen organizado transnacional dentro y fuera de América Latina

28. Patrones de organización del narcotráfico marítimo y su importancia, junto con la ciudad-puerto, para el crimen organizado transnacional[*]

El COT puede ser entendido en la actualidad como un amplio entramado global, con toda una serie de líneas comunicantes a través de las cuales interactúan una multitud de organizaciones, grupos y personas de todo el mundo. A diferencia de las organizaciones jerárquicas tradicionales, el COT presenta estructuras descentralizadas y en red, compuestas por actores diversos con motivaciones y funciones variables que interactúan entre sí, y cuyas operaciones se facilitan a través del uso de las nuevas tecnologías. Estas estructuras se caracterizan por sus constantes cambios y adaptaciones, lo que genera la emergencia de nuevos grupos, la fragmentación de otros y la reconfiguración de las redes existentes.

En este contexto, grandes organizaciones con reconocimiento a nivel global interactúan con grupos más pequeños o redes descentralizadas creadas para la realización de cierto tipo de negocios. Esto se

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de las secciones 1 y 2 del trabajo publicado en 2025 por Palma, O., Noguera Hidalgo, A. L., Olasolo, H., Beltrán Valbuena, S., Hernández Sandoval, J.S. & Martínez Agudelo, A.M. como capítulo 13 del volumen 30 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia titulado: *Dinámicas de adaptación del narcotráfico marítimo y la ciudad puerto. análisis y respuestas al problema*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 1 de esta misma obra colectiva escrito por Palma, O. & Hernández Sandoval, J.S. (2025). "La estructura global del crimen transnacional organizado y su materialización en Colombia".

puede apreciar en: (a) la creciente transnacionalización de los GDO más consolidados, como ocurre, por ejemplo, con la Ndrangheta, que ha desarrollado extensiones en Canadá y Australia, a pesar de ser originaria del sur de Italia; (b) su interacción con otros GDO en diferentes partes del mundo, lo que explica las cada vez más estrechas relaciones entre los grupos armados colombianos, los carteles mexicanos, las mafias italianas y las organizaciones criminales rusas; y (c) el surgimiento de redes transnacionales para el desarrollo de negocios específicos que no conforman GDO permanentes en el sentido tradicional.

De esta manera, es evidente que el crimen organizado ha alcanzado un alto nivel de transnacionalidad, lo que ha motivado la formulación de desarrollos teóricos, como la globalización desviada, la economía criminal global, la criminalidad globalizada, el comercio oscuro o la guerra en redes, para tratar de explicar mejor su organización y funcionamiento actuales. Además, las organizaciones con una estructura jerárquica más rígida han sido, en gran medida, reemplazadas por formas descentralizadas, sin la necesidad de un comando central, con estructuras más horizontales, y reconociendo la importancia de herramientas como el internet, por lo que la idea de poderosas organizaciones jerárquicas que monopolizan el comercio de bienes y servicios ilícitos desde la producción hasta la venta al consumidor no responde más a la realidad actual.

En este contexto, el narcotráfico ha sido desde la década de 1970 un componente central del COT, habiendo conformado un sistema adaptativo complejo del que forman parte nodos (cultivo, producción, comercialización, distribución, consumo y lavado de activos) y actores que aprenden continuamente. De esta manera, las herramientas computacionales y marcos conceptuales basados en la teoría evolutiva, que han sido desarrollados para tratar de comprenderlo mejor, destacan como el aprendizaje y la producción de conocimiento son los elementos principales de su capacidad de adaptación.

La situación en Colombia refleja perfectamente esta realidad. Así, la desaparición de los grandes carteles colombianos en la década de 1990, incluyendo los de Medellín, Cali y el Norte del Valle, representó el ocaso de las grandes estructuras monopolísticas, con un poder altamente centralizado alrededor de los grandes capos. Como resultado, el negocio del tráfico de drogas continuó en manos de

un mayor número de actores, que han sido objeto de diversas clasificaciones según sus capacidades de acción y sus objetivos, e incluyen GAO, GDO más pequeños, grupos de apoyo logístico en las actividades criminales, narcotraficantes independientes (algunos conocidos como "invisibles") e individuos que realizan tareas concretas. Posteriormente, la desmovilización de las FARC en 2016 ha ampliado todavía más la gama de actores que participan en el sistema con diferentes capacidades y objetivos.

De esta manera, el narcotráfico en Colombia no responde hoy en día a estructuras formales, en el sentido clásico, sino que surge de la interacción de grupos e individuos con diferentes motivaciones y funciones. Todos ellos cooperan y compiten entre sí, estando en constante fluctuación, adaptación y cambio, de acuerdo con las condiciones del contexto. Por ello, los patrones organizacionales basados en sistemas de redes reflejan la realidad actual mucho mejor que el concepto de organización jerárquica.

La naturaleza de estos sistemas, caracterizada por la distribución de poder, una alta fragmentación de los actores armados, estructuras en red y descentralización, motiva interacciones complejas y volátiles entre sus participantes. Estas interacciones se manifiestan en procesos de: (a) nacimiento de nuevos grupos; (b) fraccionamiento y desaparición de otros; y (c) fusión entre ciertos actores. Por ello, el debilitamiento o extinción de una organización puede representar el surgimiento de algunas nuevas, el fortalecimiento de otras, o incluso su fragmentación en muchas. Los cabecillas pueden ser dados de baja o capturados, pero las redes se adaptan para continuar existiendo de acuerdo a las nuevas condiciones del contexto.

Así como el narcotráfico ha adquirido en las últimas décadas cada vez más preeminencia dentro del COT, el transporte marítimo de mercancías ha incrementado también su importancia en la economía global, al punto que más del 80% de los bienes que se comercian en el mundo se movilizan actualmente por el mar, lo que ha hecho que las cadenas de suministros hayan experimentado cambios muy significativos en los últimos años. Esto no ha pasado inadvertido para el COT en general, y el narcotráfico en particular, de manera que el transporte por vía marítima resulta hoy en día fundamental en sus operaciones, las cuales son mayoritariamente transnacionales.

Las operaciones del narcotráfico marítimo no son realizadas únicamente por un agente o grupo que ejerce el monopolio del negocio. Por el contrario, se llevan a cabo con la participación de múltiples actores, con diferentes capacidades, cada uno guiado por sus propios intereses. Como resultado, si bien los grupos más grandes como el Clan del Golfo, los Cárteles de Sinaloa, Tijuana o Jalisco o el grupo de Los Zetas dominan varias de las rutas marítimas más activas del narcotráfico que tienen su origen en América Latina, se asocian, al mismo tiempo, con grupos u organizaciones más pequeños que tienen mayor acceso a ciertos lugares de cultivo y producción y necesitan de sus redes para poder transportar la droga que producen a los grandes mercados de consumo global. Todo esto genera desafíos muy importantes para los Estados que, en gran medida, centran sus actuaciones en su propio territorio. De ahí, la importancia de comprender el funcionamiento y la interrelación de los múltiples actores involucrados en el narcotráfico marítimo, dentro del cual las ciudades-puerto juegan un papel esencial.

En este sentido, es importante tener en cuenta que el entorno portuario ofrece grandes oportunidades para todo tipo de delitos al ser espacios físicos con bienes públicos y privados, donde operan una gran cantidad de empresas que realizan diversas tareas y demandan un flujo constante de mercancías, materiales y personas. Además, organismos públicos de distintos ámbitos territoriales (municipal, estatal y federal) ejercen jurisdicción sobre los mismos. Esta convergencia de múltiples actores que interactúan para alcanzar sus objetivos, promoviendo diversas dinámicas de corrupción a estos efectos, hace de la ciudad-puerto un sistema social adaptativo, en el que enfrentar las prácticas corruptas y otras formas de delincuencia es, sin duda, un reto notable.

Ante esta situación, es esencial comprender los elementos centrales del problema del narcotráfico marítimo y las dinámicas de corrupción que promueve, centrando particularmente la atención en los aspectos relacionados con las dinámicas de la ciudad-puerto. Por ello, los estudios de caso y las simulaciones basadas en agentes, que permiten caracterizar y modelar situaciones de la realidad, facilitando la experimentación y reflejando la variación de los elementos esenciales del comportamiento social, contribuyen notablemente a entender mucho mejor sus principales aspectos.

29. Globalización del narcotráfico marítimo: especial atención al tráfico de cocaína[*]

La apertura económica, la globalización y los tratados de libre comercio han reducido costos arancelarios y han suprimido requisitos administrativos, lo que ha incentivado el comercio marítimo a través de los puertos, el cual se ha visto también favorecido por el gran crecimiento experimentado en las dimensiones y capacidades de los barcos portacontenedores. Como resultado, las cadenas de suministro en el comercio marítimo han experimentado también cambios importantes en los últimos años, lo que ha obligado a las empresas a replantear sus actividades para alcanzar mayor eficiencia, flexibilidad y menores costos. Todo esto ha convertido la gestión eficiente en estas cadenas en una prioridad, con el fin de poder contar con las capacidades de integración e interrelación necesarias para cumplir con los estándares y parámetros de aprovisionamiento, producción, distribución y comercialización requeridos en un mercado globalizado.

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la primera parte de la sección 3 del trabajo publicado en 2025 por Palma, O., Noguera Hidalgo, A. L., Olasolo, H., Beltrán Valbuena, S., Hernández Sandoval, J.S. & Martínez Agudelo, A.M. como capítulo 13 del volumen 30 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia titulado: *Dinámicas de adaptación del narcotráfico marítimo y la ciudad puerto. análisis y respuestas al problema*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 12 de esta misma obra colectiva escrito por Beltrán Valbuena, S., Guzmán, D., Olasolo, H. (España/Colombia) & López Pulgarín, N. (2025). "Afectaciones del narcotráfico marítimo a la cadena de suministro portuaria: estrategias de respuesta de los puertos y cooperación internacional en las actividades de interdicción".

En este contexto, las ciudades-puerto han adquirido un gran protagonismo en un entorno que vincula la producción, el comercio y el transporte de bienes, tal y como demuestra, por ejemplo, el hecho de que las tres principales zonas portuarias de Colombia (Caribe, Pacífico y Magdalena) llegaran a movilizar entre 2020 y 2022 algo más de 500 millones de toneladas (de las que el 82.8% correspondieron al comercio exterior). En consecuencia, su control, seguridad y mantenimiento se han convertido en temas vitales dentro de la cadena logística comercial.

Fruto de lo anterior, se han generado, a su vez, mayores oportunidades para el comercio ilícito que han sido aprovechadas por las organizaciones dedicadas al narcotráfico para multiplicar sus operaciones. En el caso particular de la cocaína, que en un 90% es transportada por vía marítima, esto se ha visto también favorecido por los siguientes factores:

1. El constante incremento de los precios ha hecho que la rentabilidad que proporciona la venta de un kilogramo de CHC en los mercados de Europa, EE.UU. y Asia oriental sea muy atractiva para los GDO dedicados a este negocio en América del Sur. Además, al ser la demanda en el mercado europeo lo suficientemente alta, esto permite a los GDO establecidos en los puertos de destino de Alemania, Bélgica, España, Francia, Países Bajos y Reino Unido tener la capacidad de negociar su precio de compra y de distribución/comercialización (venta), incluyendo las comisiones que entregan a las redes de lavado de activos operativas en estos países, que normalmente oscilan entre el 12% y el 15% del dinero lavado.

2. El incremento de la demanda y los elevados niveles de producción de cocaína ha favorecido que los contenedores hayan alcanzado una importancia cada vez mayor como modalidad de transporte, al ser más resistentes a factores externos como el clima, presentar una mayor capacidad (hasta 44 toneladas de cocaína caben en un solo contenedor) y poder ser almacenados de forma eficiente porque tienen medidas estandarizadas bajo la normativa internacional ISO 668, lo que facilita su apilamiento. A esto hay que sumar el papel jugado por exportadores e importadores en la contaminación de las cargas, puesto que en los procesos de empaque de las mercancías lícitas se incluyen estupefacientes, al punto de que algunos GDO han creado

empresas para exportar diversos productos de forma legal y mezclar así las drogas sin generar sospechas en las autoridades portuarias.

3. El transporte legal, o ilegal, de mercancías por vía marítima tiene la ventaja de ser seguro hasta el puerto destino (evitando además los controles administrativos y policiales al transporte por vía terrestre), lo que hace que los procesos de inspección por las autoridades portuarias sean claves para reducir las brechas que los narcotraficantes pueden utilizar para alcanzar sus objetivos. Sin embargo, las inspecciones portuarias presentan graves problemas, porque el número de contenedores es muy elevado, y no se dispone ni del personal necesario, ni de la infraestructura requerida para su adecuada inspección, lo que favorece el transporte marítimo de cocaína, ya sea contaminando o alterando la carga.

4. Los GDO dedicados al narcotráfico han cambiado las rutas y las modalidades de transporte para esquivar la mejora en los controles realizados en ciertos puertos. Así, por ejemplo, frente a los mayores controles realizados por las unidades de Guardacostas de la Armada Nacional de Colombia en la zona marítima de los puertos, incluyendo buzos para verificar posibles contaminaciones en los cascos de los buques (lo que se ha visto reforzado en materia de inteligencia mediante acuerdos de cooperación con las autoridades homólogas de los puertos de destino), los GDO han incrementado el envío de cocaína a Europa a través de puertos del Caribe en embarcaciones de alto bordo, o en barcos de línea.

5. La corrupción ha jugado un papel decisivo en la expansión del narcotráfico marítimo, debido a que la falta de transparencia de los funcionarios y la participación del sector privado facilitan la utilización de las infraestructuras portuarias para el envío de cocaína, y obstaculizan que las estrategias propuestas, la normativa vigente y los controles realizados alcancen los resultados previstos. De esta manera, basta con establecer alianzas con los funcionarios de los organismos de control para que estos suministren la información necesaria para evitar la identificación de los barcos cargados de droga.

Esto ha hecho que las prácticas corruptas se hayan convertido en el verdadero motor del narcotráfico marítimo, posibilitando la salida de la cocaína de los puertos de origen y su entrada en los puertos de

destino. Como resultado, no existen en la actualidad rutas marítimas seguras, por lo que, en última instancia, cualquier navío puede estar vinculado al tráfico de drogas, sobre todo si se movilizan por rutas de alto riesgo, lo que se ve agravado cuando concurren circunstancias excepcionales, como la pandemia de Covid-19, porque buena parte de las medidas de control frente al narcotráfico marítimo se redirigen hacia otras áreas más afectadas por dichas situaciones.

*30. Modalidades del narcotráfico marítimo**

Existe una gran variedad de modalidades del narcotráfico marítimo, entendiendo como tales los medios de almacenamiento o desplazamiento de las cargas ilícitas, las cuales han sido clasificadas en dos grandes categorías por el Centro Internacional de Investigación y Análisis Contra el Narcotráfico Marítimo (CMCON), con base en la normatividad marítima y comercial vigentes (dado que el tráfico ilícito suele recurrir a los medios de transporte de las cargas lícitas): (a) modalidades estacionarias: los estupefacientes se encuentran en un lugar fijo, pero están listos para ser distribuidos por vía marítima; y (b) modalidades móviles: la carga se desplaza en alguna embarcación o mediante la utilización del medio acuático.

De las 16 modalidades identificadas, tres son estacionarias y trece móviles. Las primeras consisten en: (a) la carga a la deriva, que se da cuando las sustancias flotan en el mar sin ninguna señal que muestre su ubicación; (b) la carga balizada, que es similar a la anterior, pero con señales visuales y de posición; y (c) el depósito ilegal, que se puede dar a través del bodegaje, el espacio abierto, el espacio subacuático y el subterráneo.

---

* Este elemento constituye una versión revisada de la segunda parte de la sección 3 del trabajo publicado en 2025 por Palma, O., Noguera Hidalgo, A. L., Olasolo, H., Beltrán Valbuena, S., Hernández Sandoval, J.S. & Martínez Agudelo, A.M. como capítulo 13 del volumen 30 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia titulado: *Dinámicas de adaptación del narcotráfico marítimo y la ciudad puerto. análisis y respuestas al problema*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 3 de esta misma obra colectiva escrito por Ramírez Guerrero, L.A., Villalba Torres, G. & Beltrán Valbuena, S. (2025). "Modos y modalidades del narcotráfico marítimo".

En cuanto a las modalidades móviles, cabe distinguir las siguientes, dependiendo del tipo de embarcación utilizada para el transporte de la droga:

1. Buques de alto bordo, que son embarcaciones de gran cubierta y constituyen uno de los medios más frecuentemente utilizados para el tráfico de estupefacientes por rutas comerciales (existen diferentes técnicas de ocultamiento de la carga ilícita en los buques, la cual puede esconderse en su estructura, dentro de la propia carga comercial o dentro de un pequeño contenedor adherido al buque como parásito).

2. Buques especializados relacionados con el transporte de carga de grandes dimensiones, como vehículos, combustible, víveres o pasajeros, donde la carga ilícita se oculta de la misma manera que en los buques de alto bordo.

3. Embarcaciones de pesca, ya se dediquen a la pesca industrial, artesanal o de subsistencia. En general, se trata de botes tiburoneros, corvineros o langosteros, que son fáciles de camuflar al aparentar que están siendo utilizados para actividades de pesca. Al tratarse de embarcaciones versátiles, pueden desplazar la droga desde la costa hasta altamar y viceversa. Además, si se las equipa con motores de gran potencia pueden incluso llegar desde las costas colombianas hasta Centroamérica, normalmente con el apoyo de "botes señuelos", que llevan pequeñas cantidades de droga y que, al ser detectados, facilitan su paso con una carga mayor.

4. Embarcaciones de recreo, turísticas o deportivas, como los veleros, los yates o los botes (generalmente, de entre 2.5 y 24 metros de eslora), que pueden transportar hasta doce pasajeros, y se utilizan para llevar pequeñas cantidades de sustancias ilícitas desde las costas colombianas hasta las islas centroamericanas, para luego realizar desde allí envíos hacia otros destinos con mayor carga.

5. Embarcaciones oficiales, como buques de guerra, buques hospitales o patrulleros marítimos.

6. Lanchas rápidas (*go fast*), que son embarcaciones pequeñas con alta versatilidad, que pueden alcanzar grandes velocidades utilizando motores fuera de borda y un diseño sin cabina que favorece la resis-

tencia al viento. Esta ha sido durante mucho tiempo la modalidad más utilizada para el transporte de CHC desde las costas colombianas (si bien en la actualidad el transporte con contenedores le disputa con éxito esta posición), por lo que se ha convertido en el principal objetivo de muchas de las operaciones de interdicción marítima.

7. Embarcaciones utilizadas para el transporte de pasajeros o de mercancías que no están destinadas al comercio formal. Se trata, normalmente, de buques de bajo calado, con fácil acceso a cualquier zona, que realizan rutas más cortas que los buques comerciales de alto calado, y tienen una capacidad de carga mucho menor.

8. Embarcaciones semisumergibles, conocidas como "*low profile vessels*", que se caracterizan por tener una estructura casi sumergida por completo (solo una pequeña parte flota por encima de la superficie del mar), lo cual dificulta su detección por las autoridades.

9. Embarcaciones semisumergibles autopropulsadas, que son diseñadas y fabricadas en talleres artesanales los cuales están, con frecuencia, ubicados en zonas de difícil acceso como la selva colombiana. Suelen estar dotadas de equipos de localización GPS y se propulsan mediante un motor interno que les permite alcanzar hasta los ocho nudos de velocidad.

10. Embarcaciones sumergibles diseñadas para estar completamente bajo el agua, las cuales suelen estar muy bien equipadas y utilizan la tecnología más avanzada.

11. Vehículos no tripulados, consistentes en artefactos marítimos manipulados de manera remota mediante tecnología.

Además, junto a las anteriores, se han identificado también otras dos modalidades móviles:

12. El uso de los contenedores del comercio legal que, por las razones ya expuestas (así como por el hecho de que la mayor parte de las mercancías lícitas se transportan en ellos), constituye la modalidad más atractiva en la actualidad para el narcotráfico a nivel mundial.

La técnica más común para contaminar los contenedores es reemplazar el sello de seguridad por uno falso, o desmontar las puertas del contenedor sin romper el sello original ("*rip-on-rip-off*"), de modo

que la carga ilícita se pueda introducir rápidamente en el contenedor sin el conocimiento del transportista, consignatario, importador, agente de aduanas o funcionario de la administración portuaria. Posteriormente, se retira en el puerto de destino antes de que la carga lícita se entregue a su destinatario.

Otras técnicas comunes para trasportar la carga ilícita en contenedores son las siguientes: (a) ocultarla de manera disimulada entre la carga lícita (en la mayoría de estos casos el exportador de la mercancías lícitas está involucrado en la operación); (b) ocultarla en contenedores refrigerados, que, por la estructura de su aislamiento térmico, permiten esconderla en sus paredes o dentro de la unidad de refrigeración en su parte posterior; y (c) otras técnicas como el izado o la contaminación fuera del puerto, en lugares de almacenamiento de contenedores o en almacenes de empresas logísticas, de transporte o navieras.

13. La modalidad del nadador, consistente en que una persona asegura la carga ilícita a su cuerpo y realiza personalmente el desplazamiento para transportarla, ya sea de manera libre (nadando) o mediante la utilización de un propulsor acuático.

Con base en lo anterior, y a la luz de las cifras ofrecidas por el CMCON con respecto a las incautaciones realizadas frente a cada una de las modalidades mencionadas, es evidente que el tráfico ilícito de drogas por vía marítima sigue siendo hoy en día una amenaza transnacional que continúa afectando la estabilidad de los Estados.

Un buen ejemplo de ello es la situación en Brasil, donde, en casi todos los casos de envío de cocaína por contenedores desde los puertos brasileños, se ha detectado la participación (corrupción) de funcionarios portuarios y empleados de empresas privadas cooptados por GDO, ya sean camioneros, estibadores, empacadores, agentes de aduanas o empleados portuarios en general, desempeñándose en São Paulo, Río de Janeiro, Paraná, Santa Catarina o en los Estados del noreste. Este es un factor esencial para facilitar las operaciones porque, mediante las prácticas corruptas que promueven, los GDO obtienen información privilegiada sobre los movimientos de los navíos, los cargamentos y las rutinas portuarias, lo que les permite eludir los controles.

Además, en el caso brasileño, a pesar de los esfuerzos de las autoridades (sobre todo en el puerto de Santos), las modalidades de tráfico transnacional por veleros y barcos de pesca desde los puertos no comerciales representan un importante desafío adicional, que refleja la complejidad y la dinámica cambiante del narcotráfico marítimo. Así, desde hace décadas, este tipo de embarcaciones surcan el Atlántico en todas direcciones transportando marihuana, hachís, heroína, drogas sintéticas y cocaína, y, en la mayoría de los casos, sin ser detectados por las fuerzas de seguridad. Su utilización despierta pocas sospechas dada su escasa visibilidad en el mundo delictivo y el bajo riesgo de ser interceptados por las fuerzas de seguridad.

A esto hay que unir la existencia de más de 600 marinas registradas (con más de 70.000 espacios para embarcaciones) y de cientos de puertos deportivos no registrados en una costa con una extensión superior a los 8.000 km. Además, las marinas registradas presentan, como regla general, controles internos y de seguridad débiles y las fuerzas policiales brasileñas no están acostumbradas a operar en ellas.

Ante esta situación, se plantea la necesidad de reconocer la magnitud del problema, adoptar un mayor grado de compromiso político y diseñar acciones estratégicas que incluyan el desarrollo de una arquitectura interinstitucional robusta y la incorporación del sector privado, la sociedad civil y la academia. Así mismo, es necesario mantener la cooperación internacional para fortalecer la seguridad y gestionar el riesgo en las rutas marítimas, puesto que, en última instancia, cualquier medida adoptada está condenada a ser ineficaz si no aborda de manera efectiva el problema de la corrupción en los puertos.

*31. Centralidad de los puertos en la cadena de suministro del comercio marítimo internacional**

Los puertos están conformados por el conjunto de elementos físicos, incluyendo canales de acceso e instalaciones de servicios, mediante los cuales se aprovecha un área frente a la costa o rivera de un río o mar, que cuenta con características favorables para que las embarcaciones dedicadas al intercambio de mercancías entre los ámbitos terrestre, marítimo y/o fluvial realicen operaciones de carga y descarga.

Existen, además, terminales portuarias especializadas que manejan carga líquida en tanques de almacenamiento, carga sólida, carbón y contenedores (así como terminales multipropósito), las cuales tienen una infraestructura, equipamiento y sistemas de comunicación propios, que son necesarios para poder llevar a cabo sus operaciones.

---

* Este elemento constituye una versión revisada de la sección 7 del trabajo publicado en 2025 por Palma, O., Noguera Hidalgo, A. L., Olasolo, H., Beltrán Valbuena, S., Hernández Sandoval, J.S. & Martínez Agudelo, A.M. como capítulo 13 del volumen 30 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia titulado: *Dinámicas de adaptación del narcotráfico marítimo y la ciudad puerto. análisis y respuestas al problema*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. los siguientes capítulos de esta misma obra colectiva: (a) capítulo 6: "El análisis y la gestión de riesgos para la persecución del tráfico de drogas en el espacio marítimo-portuario: el caso de España" (escrito por García-Llave, R. & Echeverry Andrade, F.H.); y (b) capítulo 9: "Respuestas a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional desde la regulación del estatuto de los puertos en el derecho internacional marítimo" (escrito por Barbara Stępień).

La importancia de los puertos para alcanzar los objetivos de la cadena logística es muy grande, dado que intervienen en la provisión y distribución de los factores, aumentando la productividad y la rentabilidad empresarial. Por ello, no deben abordarse como un elemento aparte o independiente, sino que hacen parte de los procesos de producción, transporte y distribución, ofreciendo características de competitividad y optimización para la cadena de suministro.

La integración del sector portuario a la cadena de suministro influye, además, positivamente en el desempeño del puerto, incorporando las operaciones relacionadas con la carga, descarga, almacenamiento y despacho de mercancías, las cuales son coordinadas por las autoridades portuarias. De ahí, la importancia de garantizar que los puertos sean parte del conjunto de organizaciones que componen dicha cadena.

Como parte de la cadena de suministro, los puertos (y las actividades realizadas en el ámbito portuario) influyen en el proceso de transporte multimodal, el cual requiere acciones para coordinar, organizar e integrar cada uno de sus componentes de manera complementaria. De esta manera, se configuran como auténticos nodos logísticos, en los cuales se desarrolla una gestión que, además de incorporar nuevas tecnologías, se enfoca en la calidad y las necesidades de los clientes. Se trata, por tanto, de espacios que favorecen el desarrollo del comercio exterior a partir de la distribución y el almacenamiento de las mercancías, y en apoyo a las actividades que llevan a cabo los operadores logísticos internacionales.

La cadena de suministro del comercio marítimo no se inicia en los puertos, sino que parte del lugar donde se produce la materia prima y se extiende hasta los centros de consumo ubicados en los lugares de destino. Por ello, las actividades logísticas portuarias se configuran como centros de concentración y desconcentración de cargas, embalaje, paletización, y etiquetado, que ofrecen un valor agregado (producido en tierra) y hacen parte de la logística del puerto.

Así mismo, los puertos, además de proveer los medios necesarios para distribuir un bien o servicio con el menor costo y tiempo posibles, son actores que desarrollan operaciones y actividades de forma planificada y ordenada, con el fin de satisfacer a sus usuarios y obtener una mayor rentabilidad.

En consecuencia, los puertos se pueden analizar desde tres dimensiones principales: (a) como carga; (b) como infraestructura; y (c) como eslabón de la cadena económica. En primer lugar, se perciben como empresas que trabajan con mercancías y, por tanto, influyen activamente en la economía nacional e internacional, caracterizándose por los volúmenes de carga, las formas que tiene la carga transportada, los modos de transporte marítimo, el origen, destino y uso final de la carga y el grado de sustitución de los modos de envío. Esto permite medir el impacto del puerto en las zonas del interior.

En segundo lugar, los puertos se pueden ver como empresas que brindan infraestructura para sus socios comerciales y clientes a cambio de ingresos. Finalmente, los puertos pueden ser también considerados como una especie de corporaciones virtuales, conformadas por alianzas de distintos actores, que presentan las siguientes características: (a) la permanencia en el tiempo; (b) su naturaleza flexible (permitiendo la adhesión momentánea de otras empresas); (c) su participación en otras alianzas; (d) su función como herramienta de coordinación; (e) su visibilidad a través de la actuación de sus miembros; y (f) su rol como formador de una comunidad de intereses que cuenta con una plataforma electrónica o "mesa virtual" que permite la comunicación y el intercambio de información.

La administración portuaria es la encargada de gestionar el puerto. Sin embargo, en los últimos años, el conjunto completo de deberes y funciones relacionados con esta administración ha ido evolucionando hasta dividirse en dos figuras autónomas: la autoridad portuaria y el operador portuario. La primera se enfoca en las actividades regulatorias, mientras que el segundo es responsable de los servicios operativos. Esta división de competencias está directamente relacionada con la tendencia de privatización de los puertos, que ha motivado el desarrollo de tres modelos portuarios.

En un primer modelo, la infraestructura del área portuaria, la superestructura, la mano de obra y el resto de funciones relacionadas permanecen en manos del Estado. En el segundo modelo, se privatizan todos estos componentes. En el modelo mixto, la infraestructura y la superestructura del área portuaria siguen siendo públicas, pero la mano de obra y las demás funciones relacionadas se privatizan (pu-

diendo quedar también la supervisión y la gestión de algunas de estas actividades en manos de las autoridades públicas).

Además, existen otros actores importantes en los puertos, entre los que cabe mencionar los siguientes:

1. La Aduana, cuyas funciones incluyen, entre otras, el cobro de derechos y la protección de la industria nacional (junto con la facilitación del comercio exterior), así como el control del contrabando y del comercio ilícito. Las aduanas tienen contacto con los mercados ilícitos especialmente relacionados con el narcotráfico, el tráfico de personas (incluyendo los trabajadores sexuales), el contrabando de tabaco y cigarros, y el tráfico ilícito de animales, armas, equipamiento militar y objetos artísticos y culturales robados.

2. El Control por el Estado Rector del Puerto (CERP), que se realiza a todo buque que se encuentra en el puerto con pabellón de un tercer Estado, siendo el objeto de esta inspección verificar que la embarcación cumple con la normativa internacional.

Finalmente, es importante tener en cuenta que, dada la relevancia de los puertos en la cadena de suministro del comercio marítimo global, las tendencias actuales en dicho comercio le afectan particularmente. Entre ellas cabe destacar las siguientes:

1. La búsqueda de la sostenibilidad medioambiental mediante la reducción de emisiones de CO2 para el 2030.

2. El desarrollo de la economía circular, basada en la reventa de materiales desechados, que permite a los pequeños productores tener más cercanía con los clientes e incidir en el aumento de la concientización frente a la sostenibilidad, la reducción del impacto medioambiental y la expansión de la economía inclusiva.

3. La introducción de nuevo equipamiento y asociaciones en la cadena de suministro, con el fin de tener mayores alternativas de proveedores de transporte y logística, y así fomentar la prevención de riesgos cibernéticos y de falsificación.

4. La transformación digital de la cadena de suministro con el fin de superar los procesos obsoletos y la ausencia de visibilidad y control de la información estratégica, y exigir: (a) la implementación de tecnologías en la nube, el internet de las cosas, la inteligencia artifi-

cial, la automatización de procesos para optimizar el intercambio de datos y la consecución de información estratégica y de calidad que de soporte a la planeación y toma de decisiones; y (b) el incremento de las competencias de los trabajadores para que puedan manejar estas herramientas.

Como resultado de lo anterior, las terminales portuarias son lugares donde ejercer un control efectivo es una tarea muy difícil dado que presentan mucho movimiento y tienen diversa infraestructura, cuya propiedad tiende a ser privada o mixta (el terreno pertenece al Estado, pero la administración está en muchas ocasiones en manos de privados), lo que implica que la única respuesta posible a su gobernanza ha de ser multifactorial y multisectorial, si lo que se busca realmente es disminuir la vulnerabilidad de los distintos actores frente a la corrupción de la que puedan llegar a ser parte.

Así mismo, toda respuesta al crimen organizado en una zona portuaria debe tener en cuenta la presencia simultánea de elementos de seguridad pública (Policía Nacional y Armada Nacional) y privada (oficina de seguridad de la terminal portuaria). Además, debe considerar que esta última, si bien tiene una relación cercana con las autoridades, dispone de autonomía frente a los procesos y herramientas que estas utilizan para el control en las terminales.

32. Relevancia de los puertos de salida en el narcotráfico marítimo: el caso de los puertos brasileños[*]

La economía construida en torno a la cocaína es verdaderamente transnacional con: (a) sus principales centros de producción en América del Sur, desempeñando Colombia un papel crucial, al ser el país con la mayor área de cultivos de coca en el mundo (61% del total en 2020) y haber incrementado en un 14% su potencial de producción de CHC entre 2021 y 2022; y (b) mercados de consumo en todo el mundo, especialmente en EE. UU., Europa y Asia Oriental.

De esta manera, a pesar de la denominada "guerra contra las drogas", liderada por EE. UU., desde la década de 1970, la economía de la cocaína ha experimentado un crecimiento estable. De hecho, si bien se pudo observar una cierta reducción entre 2008 y 2014 del potencial de CHC en el mundo, desde 2015 se ha experimentado un nuevo incremento, lo que ha llevado a superar en un 25% las cifras récord de 2006 y 2007. Este aumento se atribuye a un mayor cultivo de la hoja de coca, un incremento en el rendimiento de la producción y un aumento en la demanda para el consumo.

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección 8.1 del trabajo publicado en 2025 por Palma, O., Noguera Hidalgo, A. L., Olasolo, H., Beltrán Valbuena, S., Hernández Sandoval, J.S. & Martínez Agudelo, A.M. como capítulo 13 del volumen 30 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia titulado: *Dinámicas de adaptación del narcotráfico marítimo y la ciudad puerto. análisis y respuestas al problema*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 5 de esta misma obra colectiva escrito por Vianna de Azevedo, C. (2025). "Tráfico transnacional de cocaína desde Brasil: una mirada al tráfico marítimo".

En este contexto, la conexión entre la expansión del mercado consumidor de cocaína a nivel mundial (especialmente, en la UE), y el incremento de la producción de CHC en países como Bolivia, Colombia y Perú, ha impactado significativamente en Brasil, de modo que este último se ha convertido en uno de los principales puntos de tránsito en el comercio global de la cocaína: una parte de la droga que llega a Brasil se dirige al consumo interno y el resto se desplaza, por aire o mar, hacia la UE, África occidental, África austral, Oriente Medio y Oceanía.

De esta manera, en el caso de la cocaína colombiana, gran parte de lo que se produce en sus departamentos del sur se embarca en navíos por la costa del Océano Pacífico hacia EE.UU. y la UE, mientras que la producida en el norte pasa a Venezuela, llegando una parte a Brasil por vías fluviales como la ruta de *Solimões* y Río Negro, o por vía aérea.

Por su parte, la cocaína producida en Perú fluye, a su vez, a los mercados de consumo de EE.UU. y la UE tanto por el Océano Pacífico, como a través de Brasil por el Atlántico, mientras que la mayor parte de la cocaína producida en Bolivia se destina al consumo interno brasileño.

Entre las diferentes alternativas disponibles, el transporte marítimo es el preferido por los traficantes que desean mover grandes cantidades de droga, teniendo Brasil una posición geográfica estratégica para el transporte marítimo mundial.

La logística de transporte desde las fronteras de Brasil, pasando por el interior del territorio nacional hasta alcanzar los puertos, es realizada por narcotraficantes brasileños, ya sean miembros de grandes organizaciones criminales como el PCC[**] y el Comando Vermel-

---

[**] El PCC, con más de 40.000 miembros y una influencia importante a nivel nacional e internacional, es considerado como una de las organizaciones criminales más poderosas de Brasil. Su gran crecimiento se ha llevado a cabo a través del sistema penitenciario y ha incluido la creación de una narrativa ideológica para enfrentar la opresión estatal. Junto al tráfico de drogas, la organización desarrolla también actividades como el contrabando de cigarrillos, delitos cibernéticos y fraude bancario, si bien ha ido abandonado progresivamente el mercado doméstico del narcomenudeo para centrarse en el tráfico internacional de cocaí-

ho (CV)[***], ya sean operadores independientes que dirigen sus propias redes criminales (conocidos como "barones del tráfico").

Para el desarrollo de sus operaciones, los GDO brasileños han fortalecido sus alianzas con GDO transnacionales (como los cárteles mexicanos o las mafias europeas), facilitando la entrada y salida de CHC a través de diversas modalidades, utilizando principalmente para ello puertos bien desarrollados donde operan servicios de logística y transporte. Estas asociaciones entre GDO permiten que el flujo de cocaína entre países y continentes sea eficiente y fluido.

Los envíos se realizan a través de navíos comerciales que transportan su carga en contenedores, o mediante embarcaciones de recreo (lanchas y veleros), barcos de pesca o sumergibles, alternándose los medios de envío (navíos comerciales y no comerciales) y los lugares de salida (puertos, marinas o muelles improvisados, entre otros).

En Brasil, los puertos son de gran importancia estratégica para el comercio exterior. Su estructura eficiente es, por tanto, fundamental para mantener la competitividad de los productos brasileños en el exterior, ya que el 95% de las mercancías exportadas e importadas pasan por las terminales portuarias, las cuales simbolizan el enlace de cambio modal (de carretera/ferrocarril a mar) en la cadena logística del transporte. En este contexto, las ciudades puertos brasileñas son entornos complejos que han sido explotados por GDO desde hace mucho tiempo, siendo el narcotráfico la modalidad delictiva que con mayor frecuencia afecta a la estructura portuaria.

Esta complejidad favorece las actividades al margen de la ley, al tratarse de espacios físicos con bienes públicos y privados donde ope-

---

na, lo que le ha reportado importantes ingresos. Esta expansión transnacional ha venido de la mano con nuevas asociaciones con diversas organizaciones criminales extranjeras, especialmente con aquellas relacionadas con el tráfico de cocaína.

[***] También el CV, originado en Río de Janeiro como resultado de la unión de delincuentes comunes y guerrilleros, presenta diversas etapas en su evolución, de manera que, a lo largo de las décadas, ha diversificado sus actividades criminales, pasando del robo al tráfico de cocaína. Su presencia se ha expandido hacia la región norte de Brasil, donde ha enfrentado conflictos territoriales con el PCC.

ran agencias pertenecientes a distintas jurisdicciones: municipales, estatales y federales. Así mismo, una gran cantidad de empresas privadas operan en los puertos realizando diversas tareas y provocando un movimiento constante de mercancías, materiales y personas. Como resultado, debido al dinamismo de la actividad portuaria, enfrentar la delincuencia en este contexto es un gran reto, sobre todo si tenemos en cuenta la creciente utilización de marinas recreativas y pequeños puertos pesqueros brasileños (poco supervisados por las autoridades y distribuidos a lo largo de 8.000 km de costa) para transportar CHC a otros continentes mediante embarcaciones de recreo o pesqueras.

Además, los GDO son muy creativos a la hora de introducir las cargas ilícitas en los barcos atracados en los puertos, ya sea dentro de los contenedores, en el casco del navío, por debajo de la línea de flotación o en su estructura interna o externa. Todo ello, a pesar del incremento en la eficiencia de los puertos brasileños, los avances en su tecnología de seguridad, control y detección (incluyendo el uso de escáneres y de perros rastreadores) y la implementación de sistemas de gestión de riesgos de carga y de monitoreo.

33. Importancia de los puertos de llegada en el narcotráfico marítimo: el caso de los puertos de Amberes y Rotterdam[*]

Junto al aumento en el potencial de CHC en el mundo, se ha experimentado en los últimos años, un incremento en las incautaciones en la UE, existiendo, por tanto, una correlación positiva entre el mayor potencial de CHC y los decomisos en los puertos de Bélgica, España, Francia, Italia y Países Bajos.

Teniendo en cuenta que la cantidad de incautaciones de CHC en los puertos es utilizado como indicador del aumento o disminución de su volumen en el mercado (un aumento en el nivel de decomisos no se entiende, por tanto, como una mejora en las técnicas para identificar las cargas ilícitas), se puede afirmar que la UE ha experimentado un incremento significativo en la cantidad de cocaína recibida en sus puertos y distribuida en el mercado.

Esto ha sido debido, principalmente, a las siguientes causas: (a) el alto precio de la cocaína en la UE; (b) la gran cantidad de contenedores movilizados; (c) la fácil movilidad y ausencia de controles entre

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección 8.1 del trabajo publicado en 2025 por Palma, O., Noguera Hidalgo, A. L., Olasolo, H., Beltrán Valbuena, S., Hernández Sandoval, J.S. & Martínez Agudelo, A.M. como capítulo 13 del volumen 30 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia titulado: *Dinámicas de adaptación del narcotráfico marítimo y la ciudad puerto. análisis y respuestas al problema*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 4 de esta misma obra colectiva escrito por Masson Fiallos, V., Olasolo, H. & Palma, O. (2025). "La correlación entre el potencial de producción de clorhidrato de cocaína y las incautaciones en puerto: los casos de Colombia y los puertos de Amberes y Rotterdam".

los Estados miembros de la UE; (d) las diferencias entre estos últimos en materia de política nacional antidrogas; y (e) el menor riesgo de incautación durante el transporte comparándolo con EE.UU., que realiza más controles en las zonas de tráfico.

En consecuencia, el incremento sostenido del tráfico del CHC plantea un gran desafío para la UE, como lo demuestra el hecho de que las 240 toneladas decomisadas en 2021 se estima que representan solo el 45% del consumo total en la propia UE.

En este contexto, se han producido entre 2010 y 2020 cambios significativos en los flujos de ingreso del CHC a la UE. Así, los puertos del Mar del Norte, especialmente los de Bélgica y Países Bajos, han emergido como los principales puertos de destino, desplazando a los españoles. En particular, los puertos de Amberes (Bélgica) y Rotterdam (Países Bajos) han experimentado un crecimiento muy grande en la llegada del CHC, habiéndose posicionado como sus principales puntos de entrada en la UE, lo cual se debe a los siguientes factores: (a) la cercanía e interconexión entre ambos; (b) el gran volumen de contenedores que reciben todos los días; (c) los GDO operativos en ellos; y (d) las rutas de distribución que, aprovechando su excelente ubicación geográfica, salen desde allí hacia el resto de la UE (e incluso hacia Asia Oriental).

Esta nueva situación se ve reflejada en el hecho de que Bélgica, especialmente a través del puerto de Amberes, presenta una correlación y un promedio de incautaciones de CHC notablemente superior a los demás países europeos. Esta relación lineal positiva entre el potencial de CHC y los decomisos indica que a medida que ha ido aumentado la producción global, también lo han hecho las incautaciones en los puertos belgas, las cuales destacan por su magnitud (entre el 60% y 75% de las operaciones han afectado a entre 1.1 y 2.2 toneladas de CHC).

Los decomisos reflejan también la importancia en el transporte ilícito de cocaína de las modalidades *rip on rip off* y de carga en contenedores, lo que hace que sea muy probable que los GDO operativos en el puerto de Amberes estén cooperando entre sí en lugar de competir, facilitando de esta manera el lavado de dinero y la logística portuaria para la distribución del CHC.

Esto ha hecho también que adquieran mayor importancia los denominados "recolectores", que son las personas encargadas de ingresar a los puertos y retirar la droga ilícita de los contenedores, iniciando así su distribución. Es por ello que el número de recolectores capturados se ha comenzado a utilizar también como indicador del aumento o disminución del ingreso de CHC en los puertos.

Lo anterior corrobora, a su vez, los datos del CMCON, según los cuales, a pesar de que las lanchas rápidas continúan gozando de gran popularidad en Colombia para el transporte de cocaína (debido a su capacidad (desde 0.5 hasta 9 toneladas), su alta tecnología para la navegación y la facilidad de abastecimiento de combustible en alta mar), el uso de contenedores se ha incrementado de modo muy significativo.

Como consecuencia, los contenedores representan hoy en día la modalidad más utilizada para transportar cocaína desde Colombia, alcanzando el 38.7% del total, lo que es debido, sobre todo, a que, a mayor capacidad para el envío de carga contaminada dentro de los contenedores, los ingresos y, por tanto, la rentabilidad tiende a aumentar. Con ello, se incrementa directamente la capacidad financiera de los GDO para desarrollar sus estrategias de corrupción, como el pago a integrantes de organismos públicos de control y a miembros de compañías privadas en los puertos de origen y destino, logrando así disminuir el riesgo de decomiso.

*34. El binomio corrupción-ciudad puerto como piedra angular sobre la que se construye el narcotráfico marítimo**

Se pueden distinguir dos formas principales de actividad criminal en las ciudades-puerto.

La primera supone su uso por el COT como puerta de "entrada/salida" para el narcotráfico, el contrabando o el transporte de otros bienes prohibidos. La segunda incluye los casos en que el COT realiza sus actividades principales directamente en el puerto. En ambos casos se requiere normalmente contacto directo con los GDO locales o incluso con personas individuales especializadas en ciertos "servicios".

Dada la centralidad de las ciudades-puerto en el narcotráfico marítimo, el binomio corrupción-ciudad puerto se ha convertido en la piedra angular sobre la que se ha desarrollado este fenómeno porque la falta de transparencia de los funcionarios, y la participación

---

* Este elemento constituye una versión revisada de la sección 9 del trabajo publicado en 2025 por Palma, O., Noguera Hidalgo, A. L., Olasolo, H., Beltrán Valbuena, S., Hernández Sandoval, J.S. & Martínez Agudelo, A.M. como capítulo 13 del volumen 30 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia titulado: *Dinámicas de adaptación del narcotráfico marítimo y la ciudad puerto. análisis y respuestas al problema*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. los siguientes capítulos de esta misma obra colectiva: (a) capítulo 9: "Respuestas a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional desde la regulación del estatuto de los puertos en el derecho internacional marítimo" (escrito por Stępień, B.); y (b) capítulo 12: "Afectaciones del narcotráfico marítimo a la cadena de suministro portuaria: estrategias de respuesta de los puertos y cooperación internacional en las actividades de interdicción" (Beltrán Valbuena, S., Guzmán, D., Olasolo, H. & López Pulgarín, N.).

del sector privado, facilitan la utilización de las infraestructuras portuarias para el envío de droga, y obstaculizan que las estrategias propuestas, la normativa vigente y los controles realizados alcancen los resultados previstos.

Esto supone también que una parte muy importante de las prácticas corruptas promovidas por el COT se llevan a cabo en las propias instalaciones portuarias, como sucede cuando se corrompe a directivos, funcionarios y/o empleados de la autoridad u operador portuarios, de las aduanas o del CERP, así como de las compañías privadas que operan allí a diario.

En consecuencia, la corrupción es el factor decisivo para: (a) permitir/facilitar la entrada de la droga en los distintos países a través de las ciudades puerto (problema que enfrentan incluso aquellos Estados con menores índices de corrupción); y (b) perpetuar su impunidad. Esta situación no ha cambiado desde que en la década de 1970 las rutas marítimas que inicialmente eran empleadas para introducir mercancías de contrabando en Europa se comenzaran a utilizar también para el narcotráfico.

Por ello, mantener el dominio sobre las rutas y los "contactos directos" con las autoridades encargadas de la logística de las ciudades-puerto son factores esenciales para que los GDO puedan dedicarse al narcotráfico marítimo a lo largo del tiempo, razón por la cual, a medida que ha ido creciendo la demanda de drogas, han ido aumentando también los recursos dedicados por los GDO a promover todo tipo de prácticas corruptas. Esto ha acabado tejiendo una red de corrupción sistémica en las ciudades-puerto de todos los continentes que ha permeado actores públicos y privados, fragmentado sociedades y fomentado las actividades delictivas.

Además, el hecho de que el COT utilice para el transporte de las sustancias prohibidas la marina mercante regular, los barcos particulares e incluso, en ocasiones, los buques y aviones de Estado, incluyendo los destinados a uso militar, muestra el profundo impacto de sus prácticas corruptas, al tiempo que refleja las debilidades del sistema de prevención del narcotráfico marítimo, las cuales no solo se deben a la falta de una tecnología adecuada (ausencia de escáneres), sino a la ausencia de la voluntad política necesaria para establecer los

controles necesarios o aplicarlos adecuadamente. Todo esto unido a la insuficiencia de las investigaciones (pocos sumarios y destituciones) y de las sanciones administrativas o penales, y al escaso interés de los medios de comunicación en visibilizar el fenómeno, permiten garantizar el éxito de los GDO.

35. Resultados de la simulación de las dinámicas de la ciudad-puerto como sistema social adaptativo: el impacto en los niveles de corrupción en la actuación de los grupos delictivos organizados y otros factores relevantes[*]

35.1. PREMISAS SOBRE LAS QUE SE CONSTRUYE LA SIMULACIÓN

No es posible afirmar la existencia de un monopolio absoluto de un GDO sobre una determinada ciudad-puerto, como podría llegar a pensarse en un principio. Por el contrario, las ciudades-puerto más grandes y con mayor capacidad han logrado proteger significativamente sus actividades por medio de inversiones en sistemas de tecnología y seguridad. Esto les ha permitido avanzar en la tecnificación de los procesos con el fin de reducir el número de personas que circu-

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección 10 del trabajo publicado en 2025 por Palma, O., Noguera Hidalgo, A. L., Olasolo, H., Beltrán Valbuena, S., Hernández Sandoval, J.S. & Martínez Agudelo, A.M. como capítulo 13 del volumen 30 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia titulado: *Dinámicas de adaptación del narcotráfico marítimo y la ciudad puerto. análisis y respuestas al problema*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 2 de esta misma obra colectiva escrito por Noguera Hidalgo, A.L., Ávila Robayo, D. & Beltrán Valbuena, S. (2025). "Sistemas sociales y simulación basada en agentes: una aproximación para la caracterización de la dinámica de ciudad-puerto y el narcotráfico".

lan físicamente por los espacios portuarios. Además, se han adoptado toda una serie de medidas para mejorar el tratamiento del personal dirigidas a desmotivar su participación en las actividades criminales.

Sin embargo, a pesar de lo anterior, dichas actividades no han desaparecido de las ciudades-puerto, como demuestran los constantes envíos de cocaína, que se introducen en los respectivos medios de transporte a través de diversas modalidades, ya sea con camiones de carga y descarga, con buzos que ubican la carga en el exterior del buque bajo el agua, izando la carga para subirla durante la permanencia del buque en el puerto o mientras se encuentra en movimiento, o cambiando los sellos de seguridad de los contenedores. Es, precisamente, en la cadena de acciones de cada una de estas modalidades donde se puede observar la actividad criminal, sin que para ello sea necesario que exista un monopolio de los GDO sobre la administración del puerto.

Así mismo, es necesario destacar la influencia, o incluso dominio, que pueden tener ciertos GDO sobre la población de las ciudades-puerto, porque las infraestructuras portuarias no existen en el vacío, sino que se integran activamente con las ciudades en las que se ubican y sus comunidades. Por ello, las dinámicas sociales y económicas de la ciudad afectan al puerto, y viceversa, de manera que, a mayor influencia de los GDO sobre las dinámicas socioeconómicas, mayor es el riesgo de contaminación al interior de las terminarles portuarias.

En este contexto, es importante tener en cuenta que los GDO, especialmente los dedicados al narcotráfico, son considerados como sistemas sociales producto de la interacción permanente de individuos capaces de crear actividades y formas de comportamiento con elevados niveles de aprendizaje, adaptación y cambio, lo que permite su estudio con base en la metodología de investigación del análisis social de redes. Esto presenta la ventaja de poder recurrir a toda una serie de herramientas de simulación y análisis de redes, incluyendo mecanismos de medición cuantitativa en casos específicos, con el fin de comprender mejor su organización y funcionamiento.

De este modo, el narcotráfico se entiende como un fenómeno con características naturales de heterogeneidad, diversidad, emer-

gencia e innovación, que es llevado a cabo por GDO, los cuales constituyen auténticos sistemas evolutivos que aprenden continuamente y responden tanto a variaciones internas como externas, lo que hace que sus estructuras cambien de manera permanente a lo largo del tiempo. Como resultado, se caracterizan por sus procesos de adaptación, a través de los cuales seleccionan continuamente reglas de conducta entre una diversidad de comportamientos y rutinas posibles que tienen lugar en unas condiciones de incertidumbre creciente.

De esta manera, el cambio constante en las condiciones del entorno determina la adaptación, lo que, a su vez, sirve de detonante para la generación de nuevas condiciones, en un contexto organizativo flexible, con tendencia a la autoorganización y la ausencia de jerarquías.

El estudio de la ciudad-puerto se puede realizar también desde esta perspectiva, que considera al aprendizaje y a la producción de conocimiento como parte fundamental de su capacidad adaptativa. Esto es debido a que se trata de un entorno en el cual convergen múltiples entidades públicas, actores privados y GDO, que interactúan de forma permanente para alcanzar sus propios objetivos.

En este entorno, los GDO dedicados al narcotráfico que operan en la ciudad-puerto presentan: (a) altos niveles de autonomía para tomar decisiones sobre las cuestiones que surgen ante la incertidumbre del ámbito en el que actúan; (b) comportamientos autoorganizados, es decir, basados en formas no concentradas de poder que son flexibles ante la jerarquía, las operaciones y los recursos y están lideradas por distintas unidades dentro de la cadena de producción y comercialización; y (c) niveles positivos de respuesta ante las condiciones variables del entorno.

Además, las actividades desarrolladas por los GDO en la ciudad-puerto son el resultado de la convivencia, los hábitos, las costumbres, las formas de pensamiento, los aprendizajes, las experiencias, la toma de decisiones y las situaciones diversas, con respecto a las cuales sus integrantes son fuente de cambio y portadores de información.

A esto hay que unir que las condiciones socioeconómicas y culturales de la ciudad-puerto aportan características que son apropiadas para el desarrollo del narcotráfico. De esta manera, la vulnerabilidad

de la población y su atracción por lograr altos ingresos, así como ciertas creencias sociales y factores culturales, incrementan el riesgo de que quienes residen y/o trabajan en el entorno portuario decidan involucrarse en las estructuras de apoyo a los GDO.

Con base en lo anterior, se puede afirmar que la presencia de variación constante dentro de los GDO dificulta la predicción de las condiciones futuras. Además, la emergencia permanente de nuevas condiciones representa un reto en la toma de decisiones sobre cómo actuar (qué comportamientos seleccionar) para lograr mejores desempeños.

Al considerar a los GDO dedicados al narcotráfico como sistemas sociales que resultan de un proceso evolutivo de reglas (entendiendo a los individuos como fuente generadora de información), se obtienen beneficios importantes en la medida en que se asume la búsqueda constante del cambio, y se percibe la estabilidad como un estadio relativo que implica aprendizaje de cara a variar de nuevo, aumentando de esta manera las posibilidades de que lo que se ha desarrollado pueda ser seleccionado por el entorno.

Siendo la ciudad-puerto, y en particular las prácticas corruptas promovidas por el COT en el entorno portuario, el objeto de análisis, la simulación basada en agentes facilita la creación de modelos con los que se logra interpretar situaciones de la realidad, y de esta manera acudir a la experimentación y variación como elementos fundamentales del comportamiento social.

35.2. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA SIMULACIÓN

Con base en las premisas que se acaban de exponer, se llevó a cabo una modelación a través del *software NetLogo 5.0* de las dinámicas de la ciudad-puerto, que buscaba comprender el impacto de diversos factores, incluyendo la actuación de los GDO allí operativos, en los niveles de corrupción.

La modelación se desarrolló confirme a cuatro características principales. En primer lugar, la selección, con base en un estudio

previo, de las siguientes propiedades del fenómeno debido a su especial relevancia: (a) el narcotráfico y su relación con la corrupción como característica emergente; (b) el comportamiento del fenómeno como un sistema adaptativo de complejidad creciente; (c) la identificación de los agentes (actores), teniendo en cuenta la investigación de campo realizada; (d) la especificación de los comportamientos del sistema, en particular las interacciones entre los agentes, los niveles de variación ante las circunstancias de los escenarios y la emergencia de la corrupción; y (e) la configuración de los parámetros de la simulación, para lo cual se han determinado once factores y se ha diseñado la interfaz.

En segundo lugar, para lograr la simplificación de la modelación, se agruparon los actores en cuatro categorías: trabajadores, fuerza pública, agentes criminalizados y ciudadanos.

En tercer lugar, a cada uno de ellos se les asignó, dentro de la modelación, un lugar inicial en la ciudad-puerto (que se entiende como residencia), sobre la base de considerar que se mantienen en periodos de ocho horas dentro sus entornos de residencia, ocho en el trabajo y otras ocho en lugares aleatorios (espacios que se asocian a actividades en el contexto de la ciudad-puerto).

Finalmente, como resultado de lo anterior, la modelación permite interpretar distintas situaciones asociadas al funcionamiento de la ciudad-puerto en un entorno complejo en constante variación, incluyendo el fenómeno de la corrupción y su relación con los GDO dedicados al narcotráfico marítimo.

35.3. RESULTADOS DE LA SIMULACIÓN

Al ejecutar la simulación para los escenarios establecidos, se observa que los factores más significativos respecto a la emergencia de un patrón de corrupción han resultado ser los siguientes:

1. La mayor o menor efectividad de la justicia en relación con los actos delictivos cometidos en la ciudad-puerto. Este es el factor más determinante en el nivel de corrupción en la ciudad-puerto, generando un impacto más significativo que los demás (incluido el nivel

de presencia de la fuerza pública). Según el mismo, a mayor efectividad de la justicia, menor nivel de corrupción y viceversa.

Sin embargo, el significativo descenso inicial de la corrupción se ve ralentizado a partir de un cierto grado de efectividad de la justicia, de manera que, a partir de ese nivel, los progresivos aumentos en el nivel de eficacia de la justicia resultan en reducciones cada vez menores del grado de corrupción en la ciudad-puerto.

2. La mayor o menor presencia de la fuerza pública. Este es el segundo factor con mayor impacto en el nivel de corrupción en la ciudad-puerto. Según el mismo, a menor presencia de la fuerza pública, mayor propagación de la corrupción, y viceversa. Sin embargo, a partir de un cierto punto, el incremento en la presencia de la fuerza pública genera únicamente reducciones menores de los niveles de corrupción.

3. El porcentaje de agentes criminalizados en la ciudad puerto. Así, cuanto mayor es este porcentaje, más alto es el nivel de corrupción, y viceversa. Además, a diferencia de lo que sucede con los dos factores anteriores, el impacto en el nivel de corrupción es menos significativo como resultado de los incrementos iniciales del porcentaje de agentes criminalizados, pero se mantiene constante a medida que el porcentaje sigue creciendo.

4. El porcentaje de fuerza pública que colabora con los agentes criminalizados. Al igual que sucede con el factor anterior, cuanto mayor es este porcentaje, más alto es el nivel de corrupción, y viceversa. Además, también se observa un impacto constante a lo largo de toda la simulación entre el aumento del porcentaje de fuerza pública que colabora con los agentes criminalizados y el incremento en el nivel de corrupción.

5. El porcentaje de población que colabora con los agentes criminalizados. Este factor funciona también de manera muy parecida a los dos anteriores, de manera que se observan incrementos constantes en el nivel de corrupción a medida que se aumenta el porcentaje de población que colabora con los agentes criminalizados.

Es importante tener en cuenta también que, a diferencia de los cinco factores anteriores, otros que también se aplicaron en la simu-

lación han presentado un menor nivel de impacto sobre el nivel de corrupción en la ciudad-puerto, incluyendo los siguientes: (a) el porcentaje de área del puerto en relación con el conjunto de la ciudad-puerto; (b) la densidad de población; (c) el nivel de automatización del puerto; (d) el mayor o menor nivel de segregación (falta de interacción) entre las distintas categorías de actores; y (e) un nivel de exposición alto o medio a actos de corrupción.

Finalmente, la simulación muestra que el hecho de entender con mayor detalle las capacidades adaptativas y los cambios/variaciones de los GDO que operan en la ciudad-puerto, facilita la determinación de las circunstancias en las cuales se desarrollan sus actividades. Por ello, se logran mejores resultados a medio y largo plazo que con la intervención inmediata, ya que el sistema desarrolla capacidades para resolver la problemática a través de un proceso en el que la interacción y el aprendizaje entre los individuos es la fuente que genera las soluciones.

Sección 9. Elementos relativos a las respuestas no jurídicas al narcotráfico marítimo y a sus prácticas corruptas en la ciudad-puerto, que son compatibles con las actuales normas y estrategias globales y nacionales antidroga y anticorrupción

36. Reflexiones preliminares

36.1. INTRODUCCIÓN

Los siguientes elementos de análisis y reflexión surgen de los estudios realizados respecto a un conjunto de respuestas no jurídicas al narcotráfico marítimo y a sus actividades y prácticas corruptas en la ciudad-puerto, que son compatibles con las actuales normas y estrategias globales y nacionales antidroga y anticorrupción. Por lo tanto, se han elaborado con base en el actual marco jurídico internacional, cuyo contenido se recoge, en gran medida, en los ordenamientos jurídicos de los países latinoamericanos, y que se basa desde la década de 1990 en los dos aspectos principales:

1. Una aproximación prohibicionista al cultivo, elaboración, transporte, distribución y comercialización de las drogas, así como a la introducción de los beneficios ilícitamente obtenidos en la economía lícita (lavado).

2. Una norma global anticorrupción que identifica el fenómeno de la corrupción, incluyendo su dimensión transnacional y las prácticas promovidas por el COT, con ciertas conductas individuales desviadas cometidas por quienes se prevalen de su posición en el sector público o privado para buscar un beneficio personal.

Esto no quiere decir que se considere que ambas aproximaciones sean adecuadas para abordar el fenómeno del narcotráfico marítimo y sus actividades y prácticas corruptas en la ciudad-puerto, sino que el análisis realizado en el caso estudio se ha centrado en otros aspectos igualmente relevantes, puesto que, si bien la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) dedicó en 2016 una de sus sesiones al análisis de las limitaciones de la denominada "guerra contra las drogas", abriendo el debate relativo a la posible regulación o legalización de las drogas, esta cuestión no se ha plasmado, hasta el momento, en un cambio de la aproximación prohibicionista que se encuentra en la base de la actual normativa nacional e internacional en la materia (situación que también es aplicable a la equiparación del fenómeno de la corrupción con determinadas conductas individuales desviadas).

No obstante, lo anterior no ha impedido incluir entre las reflexiones finales realizadas como colofón del caso estudio, la relativa a la oportunidad de continuar en el seno de las Naciones Unidas con este debate, el cual quedó suspendido tras la mencionada sesión de 2016.

36.2. LA EVOLUCIÓN NORMATIVA E INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA ANTIDROGA EN COLOMBIA: DEL FORTALECIMIENTO DEL NARCOTRÁFICO POR LAS POLÍTICAS PROHIBICIONISTAS AL NUEVO ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS DEL ACUERDO FINAL DE PAZ*

Dada la relevancia de Colombia en el estudio de caso realizado y en el análisis de las respuestas no jurídicas que se exponen a continuación, es importante comprender cuál ha sido la evolución normativa e institucional de su política nacional antidroga, a través de la cual se ha implementado, en gran medida, lo dispuesto en la norma y estrategia globales anticorrupción.

Esta evolución se ha visto influenciada de manera muy significativa desde la década de 1970 (momento en el que el gobierno colombiano comenzó a asumir un mayor protagonismo en la política pública antidroga) por las convenciones de la ONU, debido a la influencia de la política internacional impuesta en la materia por la agenda de los EE.UU.

---

* Este elemento constituye una versión revisada de la segunda parte de la sección 1.1. del trabajo publicado en 2024 por Olasolo, H., Suelt Cock, V., Flórez Castilla, L.M., Gallo Olivares, J.D. & Curiel Olarte, G.V. como capítulo 8 del volumen 31 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción desde el derecho constitucional. Especial atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 1 de esta misma obra colectiva escrito por Suelt Cock, V. & Salgado Ruíz, H. (2024). "Colombia".

Así, la Ley 13 (1974) recogió la Convención Única sobre Estupefacientes, instrumento internacional que estableció un enfoque prohibicionista y fiscalizador de las plantas de uso ancestral y cultural de pueblos andinos, como el arbusto de coca, por ser consideradas como la materia prima de los estupefacientes.

Así mismo, el Decreto 1206 (1973) creó el Consejo Nacional de Estupefacientes y el Decreto 1188 (1974) estableció el primer Estatuto Nacional de Estupefacientes, con el fin de supervisar la eliminación del cultivo y/o producción de aquellas sustancias recogidas en las listas oficiales de sustancias prohibidas de las Naciones Unidas.

Una década después, durante el gobierno de Betancur (1982-1986), se aprobó la Ley 30 (1986), que constituye, hasta la actualidad, el principal fundamento normativo para la expedición de los decretos que han desarrollado la política prohibicionista antidroga en el país. Esta ley es un hito en la criminalización de los campesinos y las comunidades étnicas involucradas directa o indirectamente con los cultivos ilícitos.

Desde entonces, la política de erradicación forzada ha sido una constante en todos los gobiernos, incluso en el periodo presidencial de Barco (1986-1990), en el que existió una mayor tolerancia frente a los recursos que provenían del narcotráfico, al no implementarse medidas para afectar el blanqueo de los activos provenientes del mismo.

Tras el gobierno de Gaviria (1999-1994), el gobierno de Samper (1994-1998) provocó una crisis sin precedentes debido al conocido "proceso 8000", sobre la presunta financiación ilegal de la campaña presidencial con fondos procedentes del narcotráfico, lo que llevó al entonces director de la DEA en los EE.UU. a calificar a Colombia como una "narco-democracia". A pesar de lo anterior, al final de su mandato, el propio gobierno de Samper suscribió la declaración sobre los principios rectores de la lucha contra las drogas de la ONU (1998), que establece, entre otros, el principio de responsabilidad compartida entre países consumidores y productores.

Este principio fue el fundamento utilizado por el gobierno de Pastrana (1998-2002) para suscribir el acuerdo bilateral entre Colombia y EE.UU. (denominado Plan Colombia para la Paz), que ha sido cri-

ticado por su enfoque militarista en la solución al problema de los cultivos ilícitos.

La segunda fase del Plan Colombia se ejecutó durante el gobierno de Uribe (2002-2010), combinando las medidas previstas en el Plan con su Política de Defensa y Seguridad Democrática, para la luchar contra el narcotráfico y promover la consecución de la paz. Como consecuencia, se fortalecieron las capacidades militares del ejército colombiano para combatir la cadena de producción del narcotráfico, así como los grupos armados al margen de la ley. Además, se acuñó el término "amenaza narcoterrorista", que refleja cómo se unió a lucha contrainsurgente (frente a las guerrillas) el combate antidroga, utilizándose desde entonces los recursos del Plan para combatir ambos.

Al final de este periodo, mientras se debatía en el país la efectividad real de la política antidroga del gobierno de Uribe, se planteó en 2009 un debate internacional sobre si continuar con el régimen prohibicionista y fiscalizador, u optar por medidas de reducción de daños con un enfoque de garantía de derechos humanos a los consumidores. Como resultado, se acabó manteniendo el enfoque de tolerancia cero, que seguía siendo apoyado, entre otros países, por EE.UU. y Colombia.

Con el gobierno de Santos (2010-2018), se cambió el enfoque de la política antidroga, puesto que, desde su primera intervención en la ONU, Santos hizo una reflexión crítica sobre los problemas vinculados al narcotráfico e invitó a los países andinos y a EE.UU. a replantear las acciones que habían emprendido en la búsqueda de una solución al problema de las drogas. Insistió, además, en presentar el proceso de paz con las FARC como una posibilidad para desvincular a las FARC del narcotráfico, e impedir así que este último siguiera funcionando como combustible del conflicto armado en Colombia. Este cambio de enfoque se vio reflejado en el punto cuarto del Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP (2016), relativo a la solución al problema de las drogas ilícitas en el país, que:

1. Adopta un enfoque de derechos humanos y salud pública, con una perspectiva diferencial y de género, y promueve el desarrollo alternativo a través de soluciones sostenibles que eviten la agroindustria del narcotráfico.

2. Propone una institucionalidad con un enfoque territorial, étnico, de derechos humanos y de género, y comprende la participación ciudadana y el fortalecimiento institucional local en términos de efectividad, eficiencia y transparencia.

3. Plantea que el Programa de Sustitución Voluntaria de Cultivos Ilícitos (PNIS) se una a la implementación de la Reforma Rural Integral, previéndose su construcción conjunta con las comunidades desde lo local, con base en sus características propias y las de sus territorios.

Sin embargo, este nuevo enfoque no se vio reflejado a nivel nacional en cambios en la legislación colombiana que facilitaran la implementación del Acuerdo Final de Paz, y superaran el enfoque represivo de la política prohibicionista vigente basada en la Ley 30 (1986). Esto facilitó que el gobierno de Duque (2018-2022) se alineara nuevamente con el discurso estadounidense de lucha contra el terrorismo, amparado en el marco normativo nacional antidroga todavía vigente. De este modo, reactivó la fumigación aérea de los cultivos ilícitos, continuó con la criminalización de las comunidades afectadas y dio un tratamiento policial a los consumidores de sustancias psicoactivas. Así mismo, inició un proceso de *securitización* de los programas del Acuerdo Final de Paz, al referirse a ellos como un asunto de seguridad nacional (siendo esto parte de una estrategia para endurecer el marco normativo e implementar medidas de emergencia militares).

Toda esta estrategia, reflejada en el documento "Paz con Legalidad" (2018), se llevó a cabo a través de reformas sustanciales al punto cuarto del Acuerdo Final de Paz, específicamente en relación con: (a) el PNIS, el cual pasó de tener que ser construido localmente con las comunidades a ser competencia del Consejo Nacional de Estupefacientes; y (b) los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), cuyos criterios de priorización pasaron a ser competencia exclusiva del gobierno al ser considerados como parte de la agenda de seguridad nacional. Además, el gobierno de Duque creó las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) como parte de su política de defensa y seguridad (2019), las cuales se superponen con los territorios PDET, constituyendo una figura territorial especial que busca transferir potestades desde el ámbito civil al militar en el

marco de los gobiernos locales (estrategia que se ha utilizado desde el gobierno de Barco con distintas denominaciones).

Fruto de lo anterior, en el quinto informe presentado por el Instituto Kroc en 2021 se subraya que las cuestiones relativas a la política antidroga eran las que presentaban el nivel de implementación más bajo del Acuerdo Final de Paz.

37. Análisis y gestión de riesgos propuestos por la Organización Mundial de Aduanas y la Unión Europea[*]

Los informes pospandemia indican un aumento notable en el periodo 2019-2022 en el volumen de sustancias ilícitas, sobre todo cocaína, introducidas en España a través del transporte marítimo, siendo las terminales portuarias de Valencia, seguidas de los de Barcelona y Algeciras, donde se han producido una mayor cantidad de decomisos durante estos cuatro años. Esto pone de manifiesto que, aunque la principal ruta de la cocaína sigue siendo la Ruta Atlántica, procedente de Sudamérica y el Caribe, las organizaciones criminales se decantan cada vez más por introducir el producto a través de las ciudades-puerto del Mediterráneo oriental.

En las terminales mencionadas se realiza un reconocimiento no intrusivo de las mercancías importadas, basado en el procedimiento de control de riesgos de la OMA y la normativa de la UE, el cual se lleva a cabo a través de tecnologías como rayos X o rayos gamma, lo que permite la inspección sin abrir el contenedor.

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección 12 del trabajo publicado en 2025 por Palma, O., Noguera Hidalgo, A. L., Olasolo, H., Beltrán Valbuena, S., Hernández Sandoval, J.S. & Martínez Agudelo, A.M. como capítulo 13 del volumen 30 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Dinámicas de adaptación del narcotráfico marítimo y la ciudad puerto. análisis y respuestas al problema*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 6 de esta obra colectiva escrito por García-Llave, R. & Echeverry Andrade, F. H. (2025). "El análisis y la gestión de riesgos para la persecución del tráfico de drogas en el espacio marítimo-portuario: el caso de España".

Esto se debe a que, ante el incremento del uso de contenedores por el narcotráfico, la OMA ha promovido un procedimiento de control aplicable a las diferentes fases que integran la cadena logística internacional, el cual se recoge en el Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global (Marco SAFE). El Marco está basado en las disposiciones previstas en el Convenio de Kyoto Revisado (CKR) (2006) y presenta tres elementos principales: (a) la gestión del análisis de riesgo de los movimientos de mercancías; (b) la armonización de los procedimientos de inspección en las terminales portuarias de destino; y (c) la utilización de tecnologías de reconocimiento no intrusivas.

La aplicación del primero de estos elementos es fundamental para facilitar el comercio marítimo ya que su uso reduce de forma considerable las mercancías que requieren ser inspeccionadas físicamente, acortando el tiempo de espera en los cruces fronterizos. Para lograrlo, la OMA ha estandarizado el proceso de "mapeo de riesgos" con sus etapas de definición del contexto, identificación, análisis, evaluación y priorización de los riesgos, y manejo de los mismos.

En este proceso, los controles aduaneros se basan, principalmente, en un análisis de riesgos llevado a cabo mediante el uso de técnicas de tratamiento electrónico de datos (EDI/XML), que permiten identificar y evaluar los riesgos, y adoptar medidas para abordarlos a través de un sistema basado en el intercambio de información entre las autoridades aduaneras.

El análisis se realiza con base en la información contenida en los siguientes documentos: (a) la Declaración Sumaria de Entrada (DSE), el manifiesto de carga, el documento de conocimiento de embarque (B/L) o la lista de pasajeros (estos documentos se reciben y analizan antes de que el buque (o medio de transporte de que se trate) llegue al territorio aduanero del Estado de la UE); y (b) la Declaración Sumaria de Depósito Temporal (DSDT), comúnmente conocida como declaración sumaria de descarga, que normalmente se realiza a la llegada al recinto aduanero, pero que también se puede llevarse a cabo cuando hayan existido fallos en el sistema de análisis o se pretendan corregir anomalías.

Para la gestión de esta información se ha diseñado un sistema informático de filtros, que, atendiendo a los parámetros de riesgo determina si las mercancías han de ser objeto de un reconocimiento físico no intrusivo a través de rayos X o gamma (canal rojo), de un análisis de la documentación (canal naranja) o no presentan riesgo (canal verde), siendo importante tener en cuenta que, en el análisis de riesgos respecto del narcotráfico, los procedimientos deben considerar los siguientes aspectos que hacen difícil la detección de la carga en las inspecciones: (a) la droga puede ir camuflada en mercancías de cualquier tipo o naturaleza (como, por ejemplo, muebles, maquinaria, pescado congelado, frutas o verduras); (b) el peso y los bultos declarados no aportan ninguna información adicional ya que la droga, por regla general, no suele ocupar un contenedor completo; y (c) los sistemas de ocultación son innumerables, de manera que la droga puede ocultarse en un doble fondo, en la estructura del propio contenedor, o incluso puede ir impregnada o disuelta (otras técnicas comúnmente utilizadas también por los GDO son la suplantación de identidad, el gancho ciego (*rip off*) y el uso de contenedores vacíos).

Junto con la adopción del procedimiento de control previsto por la OMA, la UE ha adoptado ciertos instrumentos adicionales como el relativo a la categoría de Operador Económico Autorizado, que incluye a aquellas empresas que, en el contexto de sus operaciones aduaneras, se consideran "operadores seguros y fiables" en todo el territorio aduanero de la UE, por lo que se les permite someterse a procedimientos más simples y rápidos en los controles aduaneros.

De esta manera, la gestión y el análisis de riesgo aduanero se ha convertido en una herramienta importante para facilitar el comercio legítimo, puesto que su uso permite una selección informada de las mercancías que han de ser inspeccionadas y, por ende, una disminución en los tiempos de permanencia de las demás en los recintos aduaneros.

Además, para que estas herramientas puedan ser más eficaces, la UE, a través de su Programa Global de Flujos Ilícitos (GIFP) —que, a su vez, es parte del Proyecto de Cooperación Portuaria (SEACOP), el cual busca contribuir a la lucha contra los tráficos ilícitos por vía marítima y los GDO que se dedican a ellos en América Latina, el Caribe

y África Occidental— ha venido proporcionando medios (equipos, herramientas informáticas y competencias relacionadas) a los países seleccionados con el fin de: (a) reforzar sus capacidades de control e inteligencia mediante la creación, consolidación y equipamiento de unidades especializadas en las terminales portuarias o en las zonas costeras sensibles; (b) establecer o mejorar sistemas nacionales de información marítima; y (c) mejorar tanto la ejecución operativa como la cooperación a nivel nacional, regional y transnacional.

38. Cierre de las terminales portuarias al público y tecnificación de sus procesos[*]

Una terminal portuaria frecuentemente utilizada por el narcotráfico puede llevar a que sus procesos sean más lentos por la necesidad de hacer una revisión más detallada de la carga ante un mayor nivel de riesgo. Así mismo, si, como resultado de la revisión, se identifica que una determinada carga contaminada ha sido transportada por una cierta compañía naviera, tendrán que hacerse las investigaciones correspondientes, con el consiguiente retraso en su entrega. Si a esto se suma que los empleados de las empresas navieras están más expuestos en estas terminales a las prácticas de corrupción, no es de extrañar que decidan dejar de utilizarlas, por lo que el incentivo de quienes administran los puertos para invertir en su propia seguridad es, en principio, bastante alto.

En el pasado, las terminales portuarias eran de acceso público y libre, por lo que gran cantidad de personas (incluyendo vendedores ambulantes y proveedores de servicios) se acercaban a los propios buques allí atracados, lo que dificultaba el control del espacio y facilitaba el ingreso de la droga, por lo que la vulnerabilidad de la carga

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la primera parte de la sección 13 del trabajo publicado en 2025 por Palma, O., Noguera Hidalgo, A. L., Olasolo, H., Beltrán Valbuena, S., Hernández Sandoval, J.S. & Martínez Agudelo, A.M. como capítulo 13 del volumen 30 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Dinámicas de adaptación del narcotráfico marítimo y la ciudad puerto. análisis y respuestas al problema*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 12 de esta obra colectiva escrito por Beltrán Valbuena, S., Guzmán, D., Olasolo, H. & López Pulgarín, N. (2025). "Afectaciones del narcotráfico marítimo a la cadena de suministro portuaria: estrategias de respuesta de los puertos y cooperación internacional en las actividades de interdicción".

era más alta. De esta manera, el cierre de los espacios al público es el primer paso para incrementar el control, lo cual es importante porque en las terminales interactúan distintos actores públicos y privados, siendo varias las empresas que están a cargo de los procesos que tienen lugar en los espacios reservados para las actividades comerciales.

Así, si bien la empresa que administra el puerto es el actor principal, son también relevantes: (a) las empresas navieras; (b) las compañías propietarias de los buques que realizan el transporte de la carga; (c) las agencias marítimas que se encargan de los procesos logísticos y burocráticos para realizar el transporte; (d) las compañías privadas de vigilancia, que prestan seguridad; (e) los transportadores terrestres, que están constantemente entrando y saliendo de la terminal; (f) la Policía Nacional; (g) la Dirección Nacional de Aduanas (DIAN); (h) algunas empresas proveedoras de servicios para los buques; e (i) los remolcadores y pilotos prácticos, que se encargan de guiar a los buques desde los canales hasta la terminal. Salvo las agencias marítimas que realizan trabajo de oficina, cada uno de estos actores tiene personal operando en las zonas portuarias.

Sin embargo, ha sido solo con la tecnificación de los procesos portuarios que se ha logrado reducir significativamente el número de personas que transitan por las terminales, lo que reduce en buena medida los riesgos de contaminación. De hecho, como consecuencia del uso de las nuevas tecnologías, existen zonas completas de los puertos, como los patios de contenedores, en donde no deben circular personas. Además, los sistemas de seguridad y vigilancia permiten generar alertas en caso de encontrar personal en zonas donde no se supone que tienen que desarrollar sus funciones, buscando así disminuir el riesgo de contaminación mediante la ruptura del sello de seguridad de los contenedores para insertar la carga ilícita y reemplazar el sello roto por otro idéntico.

A este respecto, las visitas de campo realizadas a las terminales de la Sociedad Portuaria de Cartagena (Contecar), la Sociedad Portuaria de Buenaventura y la Sociedad Puerto Industrial Aguadulce (todas ellas en Colombia), han permitido observar la inversión realizada en sistemas de seguridad que han reforzado los sistemas de información, observación y vigilancia y han dotado de mayores estímulos al

personal con el fin de disuadir posibles esquemas de corrupción (las condiciones no son las mismas, sin embargo, en todas las terminales de Colombia, sino que dependen de las capacidades financieras y logísticas de cada una de ellas)[**].

De esta manera, las visitas de campo han mostrado que las terminales más desarrolladas han logrado implementar un proceso de revisión de la totalidad de los contenedores que ingresan a puerto, obligando a todos los camiones a pasar con sus contenedores por un escáner, como primer punto en la ruta que deben seguir dentro de la terminal. Así mismo, en algunas ocasiones las imágenes son enviadas a una oficina de la Policía Nacional en Bogotá para su revisión, buscando disminuir así la vulnerabilidad del personal, dado que en el pasado se han dado casos de corrupción de los agentes policiales encargados de revisar dichas imágenes *in situ*.

Además, las terminales portuarias más tecnificadas disponen también de: (a) un centro de vigilancia y control equipado con cámaras que vigilan todos los espacios del puerto durante las 24 horas, lo que permite cruzar la información del sistema con lo observado directamente en la terminal; (b) un sistema de drones acuáticos y aéreos, de visión nocturna y de calor, que siguen el recorrido de cada camión desde su ingreso en la terminal y lanzan alertas en caso de que se desvíen de las rutas previstas; y (c) bases de datos con información de cada uno de los camiones y conductores que ingresan, incluyendo los incidentes en los que han estado involucrados y los niveles de riesgo que generan (pudiendo incluso comprobarse que el conductor corresponda a la matrícula del camión que se encuentra conduciendo).

[**] En 2021, había 29 instalaciones portuarias en concesión solo en la zona de Barranquilla (Colombia), de las cuales solo 15 estaban operativas, utilizándose 11 para el tráfico internacional (diez en el departamento del Atlántico y una en el del Magdalena).

39. Vigilancia de los buques atracados en las terminales portuarias y estímulos al personal que trabaja en ellas[*]

Las visitas de campo realizadas a los puertos de Cartagena y Buenaventura han permitido también constatar que los sistemas de vigilancia se extienden a los buques, dado que los narcotraficantes pueden ubicar la carga en su exterior, pegando un contenedor de metal, que se conoce como "parásito", a la parte del buque sumergida en el agua. Su colocación está a cargo de buzos que pueden hacerlo nadando sin visión y controlando la respiración, lo que ha provocado que se atribuya a los buzos de la Policía Nacional o de la Armada (con la colaboración de las empresas que administran las terminales portuarias) la función de inspeccionar los buques antes de zarpar.

Las visitas de campo han permitido también observar cómo se utilizan drones de día y de noche para vigilar constantemente a los buques que están en las plataformas, poniendo especial atención a lo que ocurre junto a las embarcaciones que transitan los canales y entradas desde el mar, y que no pueden, por tanto, ser observadas

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la segunda parte de la sección 13 del trabajo publicado en 2025 por Palma, O., Noguera Hidalgo, A. L., Olasolo, H., Beltrán Valbuena, S., Hernández Sandoval, J.S. & Martínez Agudelo, A.M. como capítulo 13 del volumen 30 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Dinámicas de adaptación del narcotráfico marítimo y la ciudad puerto. análisis y respuestas al problema*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 12 de esta obra colectiva escrito por Beltrán Valbuena, S., Guzmán, D., Olasolo, H. & López Pulgarín, N. (2025). "Afectaciones del narcotráfico marítimo a la cadena de suministro portuaria: estrategias de respuesta de los puertos y cooperación internacional en las actividades de interdicción".

desde la terminal. Así mismo, existen patrullas permanentes de vigilancia privada en botes, que se ubican en los canales, o en los espacios de mar abierto que dan hacia las plataformas de las terminales (las compañías que operan los puertos contratan a empresas de vigilancia privada con este fin). Además, en algunas terminales se han instalado mallas de contención en los espacios submarinos alrededor de las plataformas y los buques para evitar que se acerquen buzos de forma irregular cuando estos están atracados.

Estos sistemas también permiten evitar la modalidad del izado, que consiste en acercarse al buque por el mar para levantar con cuerdas la carga y dirigirla a la cubierta de la embarcación, con el fin de que sea escondida, probablemente con la complicidad de algunos de los tripulantes (el izado puede hacerse también cuando los buques han salido del puerto, en cuyo caso este último ya no es responsable).

Como han mostrado las visitas de campo, en cada terminal portuaria se contratan compañías de vigilancia privada para hacer rondas de observación en sus espacios físicos, tratándose en todo caso de limitar, en la mayor medida posible, el número de personas circulando por las terminales, lo que, a su vez, reduce la necesidad de contar con agentes externos que contribuyan a la seguridad. De este modo, se busca que los sistemas de información, vigilancia y seguridad controlados por la empresa que administra el puerto puedan llegar a ser suficientes, lo que sería podría ser posible siempre que se cuente con la infraestructura y los sistemas para recoger y procesar la información, y emitir las alertas correspondientes.

En materia de estímulos para el personal, las empresas administradoras de las terminales portuarias realizan esfuerzos importantes para evitar que sus empleados sean corrompidos por los GDO dedicados al narcotráfico. Esto se hace mediante una escala salarial lo suficientemente alta como para disuadirlos de asumir el riesgo, así como a través de un sistema de ascensos y programas de formación que les permita desarrollar una carrera profesional en términos de conocimientos, capacidades y cargos (la Sociedad Portuaria de Cartagena ha llegado incluso a crear con este fin su propia institución universitaria).

No obstante, conviene no olvidar que, si bien este tipo de condiciones puede ser un factor de disuasión para no involucrase con

los GDO, no es menos cierto que estos últimos pueden ofrecer tentadores sobornos. Además, existen ciudades-puerto que presentan profundos problemas de inseguridad y una alta presencia de actores criminales, lo que puede hacer que los incentivos para cooperar con los GDO no sean tanto los sobornos, sino las amenazas a la propia seguridad personal o de la familia.

Según las entrevistas realizadas a los responsables de las empresas portuarias y de los organismos públicos de control, las medidas adoptadas han permitido reducir el riesgo de contaminación de las cargas en los puertos, lo que ha generado una especie de "efecto globo" en los GDO, de manera que han buscado reacomodarse en terminales portuarias donde la actividad ilícita es más fácil, como es el caso de los puertos ecuatorianos. De ahí que en 2022 se haya incrementado notablemente el nivel de contaminación en estos últimos, como se refleja en un incremento del 41% en los decomisos de cocaína realizados.

Esto no quiere decir, sin embargo, que los puertos colombianos visitados hayan conseguido blindarse frente a las actividades del narcotráfico. Por el contrario, la contaminación puede realizarse también fuera de las terminales, donde algunas empresas realizan el embalaje de sus productos. Así mismo, los escáneres no reconocen material biológico, por lo cual pueden no ser efectivos cuando la cocaína se esconde entre productos agrícolas de determinadas texturas y formas, como, por ejemplo, cuando es mezclada con sustrato de coco. Además, mientras el narcotráfico siga siendo un negocio tan lucrativo, los GDO podrán seguir innovando sus técnicas y modalidades para delinquir en los puertos.

Por ello son tan importantes las labores de inteligencia, tanto policiales como privadas, para ayudar a obtener la información necesaria para determinar cuándo realizar inspecciones más intrusivas que revisen la carga de los contenedores con mayor profundidad. Junto a ello, se requiere que la mejora de la infraestructura portuaria y las innovaciones tecnológicas en seguridad vayan de la mano de la colaboración entre la siguientes entidades: (a) la oficina de seguridad de las terminales portuarias (que, en los puertos visitados, es administrada por actores privados) con la seguridad pública (Policía Nacional y Armada); (b) las autoridades nacionales portuarias entre sí; y (c) las autoridades portuarias con los servicios de seguridad de los Estados de origen y destino.

40. Cooperación internacional multilateral I: el Programa Global para Delitos Marítimos[*]

Considerando la complejidad de una vigilancia permanente de los espacios marinos, los cuales cubren aproximadamente el 70% de la superficie de la tierra, y los múltiples fenómenos delictivos que ocurren en ellos, es necesario promover sinergias, mantener el diálogo y articular esfuerzos entre los Estados, las organizaciones internacionales y otros actores transnacionales (esto es especialmente relevante en las zonas en donde se sobreponen las jurisdicciones de varios Estados)[**]. Se requiere, por tanto, un trabajo coordinado desde instancias multilaterales para promover iniciativas y acuerdos de seguridad y protección, en donde intervengan entidades públicas y privadas relacionadas con la cadena logística, e instituciones encargadas de abordar las amenazas supranacionales, con especial atención a la aplicación coordinada de mecanismos para mitigar dichas amenazas a través de la gobernanza fronteriza y portuaria, la seguridad

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la primera parte de la sección 14 del trabajo publicado en 2025 por Palma, O., Noguera Hidalgo, A. L., Olasolo, H., Beltrán Valbuena, S., Hernández Sandoval, J.S. & Martínez Agudelo, A.M. como capítulo 13 del volumen 30 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Dinámicas de adaptación del narcotráfico marítimo y la ciudad puerto. análisis y respuestas al problema*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 11 de esta obra colectiva escrito por Restrepo Parra, J.A. (2025). "La contribución de las armadas en las respuestas a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional en el mar".

[**] El art. 123 de la CONVEMAR establece el deber de cooperar para el ejercicio de derechos entre los Estados de mares cerrados o semicerrados.

cooperativa y las medidas orientadas a la restricción del tráfico de ciertos tipos de cargas en determinados puertos.

En este contexto, las Armadas juegan un papel importante en el desarrollo de operaciones de *enforcement* frente al COT y al narcotráfico marítimo, lo que puede contribuir, a su vez, indirectamente, a reducir el nivel de corrupción en ciertas ciudades-puerto porque, a medida que se dificulta el uso de los espacios marinos para el transporte de droga, las organizaciones delictivas se ven obligadas a migrar hacia otras áreas, buscando espacios más vulnerables. De ahí la importancia de iniciativas como el Programa Global para Delitos Marítimos (GMPC) de la ONUCDD y la Campaña Naval Orión, dirigidas a promover acuerdos de cooperación que faciliten el desarrollo de operaciones conjuntas de interdicción marítima que permitan: (a) ahorrar recursos materiales y de personal; y (b) compartir y desarrollar capacidades de interdicción e inteligencia con la ayuda de Estados que tienen mayor experiencia y capacidades.

En lo que se refiere al GMPC en particular, este busca promover el fortalecimiento, creación o reforma de la normativa interna sobre los delitos cometidos en el mar, el apoyo a las operaciones marítimas, el fomento de la cooperación regional, el desarrollo de tecnología de vigilancia en los espacios marinos, el intercambio de información, la asistencia a jueces y fiscales y el mapeo de territorios. Además, subraya la responsabilidad de los gobiernos para luchar contra la corrupción y crear una cultura de integridad y justicia.

Todo esto se concreta en diferentes tipos de acciones, como, por ejemplo, las que tuvieron lugar en 2021 en relación con: (a) la entrega de equipos de comunicaciones a las autoridades de Somalia, Maldivas, Sri Lanka y Bangladesh; (b) el suministro de drones a la Armada del Líbano; (c) la realización de campañas de concienciación sobre los efectos de la corrupción en las prisiones de Kenia; y (d) la inclusión de nuevos temas en los programas de capacitación y concienciación, como la prevención de la contaminación marina.

El GMPC favorece además la interacción de Armadas, Cuerpos de Guardacostas, Policías Marítimas y otras instituciones o agencias estatales con el fin de generar y fortalecer capacidades en relación con la protección del espacio costero, la detección de actos ilícitos en

el mar y el monitoreo de embarcaciones. Esto permite, a su vez, que las agencias de seguridad de diversos países puedan intercambiar experiencias y crear nuevos vínculos para luchar contra el COT, el narcotráfico marítimo y las prácticas de corrupción que promueven.

Finalmente, el GMPC articula también sus esfuerzos con otras iniciativas marítimas para la seguridad en el mar, como por ejemplo la Operación Atalanta de la Fuerza Naval de la Unión Europea (EUNAVFOR), que tiene como misión el combate a la piratería en Somalia, la protección de embarcaciones del Programa Mundial de Alimentos (PMA), y el monitoreo y represión de delitos como la pesca ilegal y el tráfico ilícito de drogas, armas y carbón.

41. Cooperación internacional multilateral II: la Campaña Orión[*]

En relación con la Campaña Naval Orión, cabe destacar cómo, tras la firma en 1997 del acuerdo entre Colombia y EE.UU. para suprimir el transporte ilícito por mar (Decreto 908 de 1997), se han fortalecido notablemente las capacidades colombianas, como se refleja en: (a) la creación del cuerpo de guardacostas; (b) el establecimiento de un sistema de control del tráfico marítimo a lo largo del país; y (c) el desarrollo de programas de formación para los cuerpos de guardacostas de los demás países del Caribe y Centroamérica. Como resultado, en 2015, se acordó establecer la sede del Centro Internacional de Investigación y Análisis Contra el Narcotráfico Marítimo (CMCON) en Colombia.

Dos años más tarde, en 2017, la Armada de Colombia propuso la Campaña Naval y Fluvial Orión, que actualmente dirige, y que consiste en una estrategia multinacional naval contra el narcotráfico que incluye la realización de operaciones por los países participantes en los espacios marítimos sobre los que ejercen jurisdicción en el Caribe, el Atlántico y el Pacífico, así como en sus fronteras fluviales, con el fin de combatir el tráfico ilícito de droga (y los delitos conexos). La Campaña se basa en tres pilares interrelacionados:

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la primera parte de la sección 14 del trabajo publicado en 2025 por Palma, O., Noguera Hidalgo, A. L., Olasolo, H., Beltrán Valbuena, S., Hernández Sandoval, J.S. & Martínez Agudelo, A.M. como capítulo 13 del volumen 30 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Dinámicas de adaptación del narcotráfico marítimo y la ciudad puerto. análisis y respuestas al problema*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 11 de esta obra colectiva escrito por Restrepo Parra, J.A. (2025). "La contribución de las armadas en las respuestas a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional en el mar".

1. El derecho internacional. En particular, la Convención de 1988 y diversas declaraciones y resoluciones de las Naciones Unidas sobre la materia. Además, se lleva a cabo conforme a los tratados bilaterales de Colombia en materia de narcotráfico y los acuerdos existentes en el ámbito de la defensa, la seguridad y la cooperación marítima.

2. La cooperación naval. La Campaña ha creado sinergias con iniciativas regionales y mundiales relacionadas con la seguridad en el mar, tales como la Fuerza de Tarea Conjunta Interagencial Sur (JIAFT South), el Centro de Análisis y Operaciones Marítimas en materia de Narcotráfico (MAOC-N) y el Sistema de Seguridad Regional del Caribe (RSS). De esta manera, se puede afirmar que la Campaña busca, en definitiva, crear una red de seguridad marítima regional de impacto global basada en la cooperación, a través de la cual potenciar coordinadamente los medios (equipos, buques y tecnología) para actuar en los espacios marítimos, lo que permite una mayor capacidad de respuesta frente al narcotráfico y a los delitos conexos.

3. La aplicación simultanea del derecho internacional en el mar. La Campaña se caracteriza porque las Armadas y otras agencias relacionadas con la seguridad desarrollan simultáneamente en diferentes periodos operaciones navales en distintas áreas geográficas, a fin de cerrarle los espacios de actuación al COT. La Campaña ha tenido diez fases (cada una de entre 30 y 45 días) desde su inicio en 2018, comenzando con 8 participantes (Colombia, Costa Rica, Panamá, Honduras, Guatemala, Estados Unidos, México y Ecuador), y llegando en Orión X a involucrar a 41 países de América, África y Europa.

Su desarrollo ha permitido integrar esfuerzos en relación con el análisis de información de inteligencia, los dispositivos operacionales, las unidades aéreas, las unidades de guardacostas y el uso de sistemas de vigilancia y control naval de los Estados participantes, lo que ha permitido: (a) analizar la conexión entre las dinámicas delictivas existentes en los países latinoamericanos y las observadas en los países participantes en la Campaña de África, Asia, Europa y Norteamérica; y (b) limitar la capacidad de los GDO para mantener los flujos constantes de droga[**].

[**] A pesar de cada fase solo se ha extendido entre 30 y 45 días, el total de las incautaciones de droga (cerca de 1270 toneladas) y de sospechosos capturados ha sido importante. En la décima fase (Orión X) desarrollada a finales de

La Campaña puede ser encuadrada en el concepto de *Thousand Ship Navy*, conforme al cual los problemas colectivos requieren de respuestas colectivas, sobre todo en los océanos, donde los vastos espacios por vigilar y las condiciones meteorológicas y oceanográficas dificultan las acciones a desarrollar. De ahí, la importancia de la confianza construida a lo largo del tiempo entre las Armadas participantes, lo que hace posible un intercambio rápido de información, que permite identificar redes y modalidades delictivas y realizar conjuntamente operaciones contra ellas.

Así mismo, teniendo en cuenta la relación circular entre el narcotráfico y las prácticas de corrupción, la Campaña permite también enfrentar estas últimas, razón por la cual, al menos en el caso colombiano, participan en su desarrollo la Fiscalía General de la Nación y la Unidad de Información y Análisis Financiero. Con ello se busca ir más allá de la mera judicialización de las personas capturadas para tratar de: (a) desarticular los GDO atacando a sus finanzas; y (b) identificar otros autores o partícipes, incluyendo autoridades, directivos, funcionarios y empleados de organismos públicos de control y empresas privadas que operan en las terminales portuarias.

2022, se capturaron 294 toneladas de estupefacientes (172 de cocaína, 119.3 de marihuana, 8.7 de metanfetamina y 4.6 de hachís). Además, se decomisaron precursores y otros insumos en más de doscientos laboratorios ilegales en lo que se producían alcaloides, y se incautaron 130 embarcaciones, 7 semi sumergibles, 3 aeronaves y 67 vehículos.

Sección 10. Elementos relativos a las respuestas desde la regulación internacional de los espacios marítimos y los puertos que son compatibles con las actuales normas y estrategias globales y nacionales antidroga y anticorrupción

42. Regulación internacional de los espacios marítimos: fases de su evolución[*]

La corrupción constituye el auténtico combustible del narcotráfico marítimo al posibilitar la entrada de la droga en los distintos países (incluso en aquellos con bajos índices de corrupción) y mantener la impunidad a lo largo del tiempo. Ante esta situación, desde el derecho internacional se han planteado distintas respuestas para enfrentar el COT en general, y el narcotráfico marítimo en particular, así como las prácticas corruptas que promueve.

Con base en un análisis cronológico, se pueden identificar cinco fases en la evolución del derecho internacional a estos efectos:

1. La primera fase comienza a finales del siglo XIX y se extiende hasta el periodo de entre guerras, caracterizándose porque la preocupación mundial por el mar se orientó básicamente hacia la violencia que amenazaba directamente el comercio internacional, dejando para el ámbito nacional las acciones que no afectaban de manera directa a las líneas de comunicación marítima. Destacan en esta fase, los trabajos de la Sociedad de Naciones y el Proyecto de Convención sobre Piratería de la Universidad de Harvard (1932). Además, en materia anticorrupción, cabe mencionar las acciones desarrolladas contra el

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección 5.1 del trabajo publicado en 2025 por Palma, O., Noguera Hidalgo, A. L., Olasolo, H., Beltrán Valbuena, S., Hernández Sandoval, J.S. & Martínez Agudelo, A.M. como capítulo 13 del volumen 30 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Dinámicas de adaptación del narcotráfico marítimo y la ciudad puerto. análisis y respuestas al problema.* Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 11 de esta obra colectiva escrito por Restrepo Parra, J.A. (2025). "La contribución de las armadas en las respuestas a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional en el mar".

contrabando, con eventos como el del buque canadiense *I'm alone*, que fue hundido en 1929 por un guardacostas de EE.UU. por transportar alcohol, lo que generó una controversia entre ambos países sobre ley que debía regir en los casos de persecuciones en caliente.

2. La segunda fase se inicia con el final de la segunda guerra mundial y se extiende hasta la década de 1970, estando marcada por la promoción del respeto a la dignidad humana. En consecuencia, los esfuerzos contra el crimen en el mar se centraron en reprimir: (a) la trata de personas: Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena (1949), cuyos arts. 17 y 19 establecieron el control de los aspectos migratorios en los puertos; y (b) la esclavitud: Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud (1956), que considera como delito el transporte de esclavos por mar e insta a los Estados a tomar las medidas necesarias para impedir el uso de buques y puertos para este fin.

En este contexto, la trata de personas y la esclavitud eran facilitadas por prácticas corruptas en la salida, el transporte y el ingreso ilícitos de personas a través de los puertos. Sin embargo, a pesar de la Resolución A.504 (XII) (1981) de la OMI contra el fraude marítimo, incluyendo la alteración de los documentos de entrada y salida de los buques a puerto, la cual constituyó una acción aislada, ni las agencias de desarrollo, ni las organizaciones financieras multilaterales se ocuparon de la corrupción durante este periodo.

3. La tercera fase corresponde a la década de 1980, en la que el interés mundial en los asuntos marítimos se centró en la afectación de la seguridad (actos de violencia en buques y el uso del océano para fines ilegales). Para ello, se recogió en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) (1982) el deber general de cooperar en la alta mar para la represión de la piratería (arts. 100, 101 y 105) y del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas (art. 108). No obstante, la CONVEMAR no otorgó el mismo grado de jurisdicción para la represión del narcotráfico (sentando solamente las bases para que los Estados enfrentasen el delito a través de la cooperación), que respecto a la piratería (para la que se aprobó de una excepción al principio de jurisdicción exclusiva del Estado del pabellón que permite a terceros Estados apresar

buques piratas en áreas que, como la alta mar, no estén sometidas a la jurisdicción de ningún Estado).

Además, a raíz del incidente en el crucero italiano Achille Lauro (1985), se adoptó en 1988 el Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima (SUA), dirigido a fortalecer la cooperación para prevenir y castigar el terrorismo internacional, y demás actos ilícitos en los espacios marítimos.

Por su parte, en relación con el narcotráfico en particular, es necesario señalar que, si bien en 1960 era principalmente visto como un asunto de salud pública, a partir de mediados de 1980 pasó a considerarse como un estímulo del COT, que, al disponer de amplios recursos (fruto del incremento de la demanda de drogas), fue tejiendo una red de corrupción global en las ciudades-puerto de todos los continentes. Como resultado, se adoptó la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (1988), cuyo art. 17, relativo al tráfico ilícito por mar, desarrolla los siguientes aspectos de la CONVEMAR: (a) especifica el alcance de la cooperación para reprimir el tráfico ilícito prevista en el art. 108; (b) amplía los actos previstos en el art. 110 que permiten el derecho de visita con la autorización del Estado del pabellón; y (c) extiende la jurisdicción del artículo 110 sobre las naves sin pabellón.

Desde entonces, como ha señalado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en el caso Medvedyev et. al. c. Francia (2010), junto a la normativa internacional (universal o regional), es necesario, en relación con la represión del narcotráfico marítimo en la alta mar, tener la debida consideración por la legalidad del procedimiento de interdicción marítima, el derecho de visita e inspección, el grado de jurisdicción y la obligación de los Estados de priorizar la protección de los derechos humanos.

4. La cuarta fase se caracteriza por los esfuerzos desde el derecho internacional para reprimir el COT mediante la cooperación, tal y como se refleja en la Convención de Palermo (2000) y sus tres Protocolos[**], donde se incluye también un llamado para que se articulen

---

[**] Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños (2000), Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra,

los ordenamientos jurídicos nacionales en el combate contra la corrupción[***], porque esta facilita la comisión de múltiples delitos que traspasan las fronteras.

Como resultado, en 2003, se adoptó también la Convención de Mérida, que describe en su Preámbulo el fenómeno de la corrupción como "[u]na plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el Estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana". La Convención insta también a las partes a adoptar las medidas necesarias para establecer la jurisdicción sobre los delitos allí recogidos[****], incluso si son cometidos a bordo de un buque (art. 42)[*****].

Mar y Aire (2000) y Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones (2001). Particularmente relevante para el ámbito marítimo es el art. 8 (2) del segundo que, en relación con el tráfico ilícito de migrantes: (a) autoriza, bajo el consentimiento del Estado de Pabellón, la visita y registro de los buques sospechosos; y (b) permite que el Estado que realice la interdicción de una nave sin bandera pueda adoptar medidas apropiadas en cuanto a ésta, las personas a bordo y la carga encontrada. De esta manera, se amplían los actos determinados en el art. 110 de la CONVEMAR que hacen posible el ejercicio del derecho de visita, y se extiende la jurisdicción sobre los buques sin bandera

*** Aunque no hubo consenso para establecer una definición de crimen organizado, si se pudo acordar en el art. 2 que por grupo delictivo organizado se entiende "un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico y otro beneficio de orden material". Entre los delitos recogidos se mencionan el blanqueo de dinero, la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes, el tráfico ilícito de armas y la obstrucción a la justicia, entre otros. De esta manera, se extiende la aplicación de la el art. 110 de la CONVEMAR.

**** Entre los que se encuentran el blanqueo de dinero (art. 42), el soborno de funcionarios públicos (art. 15), la malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público (art. 17), el tráfico de influencias (art. 18), el abuso de funciones (art19), el enriquecimiento ilícito (art. 20), el soborno en el sector privado (art. 21), la malversación o peculado de bienes en el sector privado (art. 22), el blanqueo del producto del delito (art. 23), el encubrimiento (art. 24) y la obstrucción de la justicia (art. 25).

De esta manera, las Convenciones de Palermo (190 Estados parte) y Mérida (188 Estados parte) reflejan el interés de la sociedad internacional en enfrentar estos delitos, el cual se vio reforzado por la nueva agenda de seguridad global adoptada tras el ataque del 11 de septiembre de 2001. Así, la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de la ONU afirmó la conexión entre el terrorismo, el COT y los delitos asociados a la corrupción, como el blanqueo de dinero.

Como resultado, y con el fin de prevenir amenazas terroristas en el sector del transporte marítimo, la OMI adoptó el Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias (2002), que busca cubrir ciertos vacíos presentados por la CONVEMAR (que no contempla el terrorismo) y el Convenio SUA (orientado sobre todo a la prevención). Posteriormente, en 2005, y como complemento al Código PBIP, se firmó el Protocolo del Convenio SUA, el cual: (a) amplió los delitos tipificados en la Convención; (b) estableció nuevas circunstancias para la configuración de actos de terrorismo y; (c) aplicó el derecho de visita en caso de sospecha de actos terroristas en el mar.

5. La quinta fase se caracteriza por la identificación de los retos y los asuntos principales de interés global en los espacios marítimos. Así, la AGNU, en su Resolución A/RES/64/71 (2009), ha expresado su preocupación por: (a) el problema de la delincuencia organizada transnacional en el mar, incluido el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, así como las amenazas a la seguridad marítima, incluida la piratería, el robo a mano armada en el mar, el contrabando y los actos terroristas contra el transporte marítimo, las instalaciones emplazadas mar adentro y otros intereses marítimos; (b) la amenaza que representan los crímenes transnacionales para el uso legítimo de los océanos y la seguridad e integridad del ser humano en el mar; (c) las nuevas formas del COT y la corrupción en el mar, particularmente

---

***** A este respecto, el Tribunal Internacional del Derecho del Mar ha afirmado en el caso Saiga (1999) la necesidad de un vínculo genuino entre el Estado del pabellón y el buque para que las obligaciones impuestas al primero en relación con el segundo sean efectivas (incluyendo las relativas a medidas anticorrupción).

en el entorno de la pesca ilegal; y (d) la necesidad de promover la cooperación internacional y ayuda mutua, sobre todo para asistir a los Estados en desarrollo en la construcción de capacidades para la toma de medidas efectivas con el prevenir y reprimir estas formas de criminalidad.

Así mismo, la ONUCDD ha reconocido en 2011 la interrelación entre las actividades delictivas en el mar, las cuales no son estáticas y se adaptan a las vulnerabilidades de los Estados, y ha destacado que el empleo de la actividad pesquera para cometer delitos como el narcotráfico es muy atractivo para el COT porque: (a) los Estados abordan el problema desde una perspectiva meramente administrativa según las regulaciones pesqueras existentes, lo que hace que los delitos queden en la impunidad; y (b) es facilitado a través de la corrupción que actúa como elemento transversal.

Además, la ONUCDD ha subrayado también la necesidad de estrechar la cooperación internacional en el área de seguridad y fortalecer las legislaciones internas, especialmente, en materia anticorrupción, al considerar esta como un aspecto central del problema. De esta manera, los acuerdos internacionales y los esfuerzos operacionales resultan inútiles sin una legislación interna que brinde las herramientas necesarias para judicializar y desarticular de manera eficaz al COT.

Más recientemente, en 2022, la OMI ha publicado una propuesta de guía para adoptar e implementar procedimientos contra la corrupción marítima[******], recomendando la adopción de medidas

[******] La OMI también ha adoptado la Resolución A.1025(26) (2009), por la cual se crea el Código de prácticas para la investigación de delitos de piratería y robo a mano armada perpetrados contra los buques, especificando el espacio marino donde se materializa el delito de robo armado. En el Código se definen los actos de piratería conforme al art. 101 de la CONVEMAR. Así mismo, se define el delito de robo a mano armada contra los buques como "todo acto ilícito de violencia […] que no sean actos de piratería, cometidos con un propósito personal y dirigidos contra un buque o contra personas o bienes a bordo de este, dentro de las aguas interiores, aguas archipelágicas y mar territorial de un Estado". Con ello, se busca que los Estados tomaran medidas sobre los actos de violencia en los espacios marinos bajo su soberanía y jurisdicción, al margen de su calificación en sus legislaciones nacionales.

frente a diversos actos de corrupción que se puedan presentar en la interfaz buque-puerto[*******].

En consecuencia, continúa el debate sobre cómo abordar los crímenes (incluido el narcotráfico) que ocurren en los espacios marítimos internacionales y sus vínculos con la corrupción, si bien es posible afirmar en énfasis en los siguientes dos ejes de acción: (a) continuar promoviendo la armonización de las legislaciones nacionales en materia de definición y sanción de las diversas prácticas ilícitas; y (b) identificar nuevas sinergias para fortalecer la cooperación regional e internacional frente al COT en general, y al narcotráfico marítimo en particular, así como frente a las prácticas corruptas que fomentan.

[*******]La guía se encuentra disponible en: https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Facilitation/Facilitation/FAL.5-Circ..48.pdf.

43. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y otros acuerdos internacionales que regulan los espacios marítimos[*]

Los tráficos ilícitos que se desarrollan por vía marítima tienen un valor de, al menos, 300 billones de dólares al año, por lo que los GDO dedicados al narcotráfico no tienen dificultades sobornar a actores públicos y privados para permitir la navegación de los buques nacionales o extranjeros que transportan estupefacientes. Ante esta situación, surge la cuestión relativa a qué Estado puede ejercer su jurisdicción penal frente a: (a) los buques que transportan las cargas ilícitas de droga y se encuentran entre el puerto de origen y el puerto de destino; y (b) los funcionarios públicos o empleados de empresas privadas corruptas que, debido a las funciones que desarrollan en las agencias estatales de control o en las compañías que gestionan la administración y/o la seguridad de las terminales portuarias, favorecen que las cargas ilícitas puedan ser transportadas sin ser identificadas o incautadas.

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección 5.2 del trabajo publicado en 2025 por Palma, O., Noguera Hidalgo, A. L., Olasolo, H., Beltrán Valbuena, S., Hernández Sandoval, J.S. & Martínez Agudelo, A.M. como capítulo 13 del volumen 30 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Dinámicas de adaptación del narcotráfico marítimo y la ciudad puerto. análisis y respuestas al problema*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 11 de esta obra colectiva escrito por Restrepo Parra, J.A. (2025). "La contribución de las armadas en las respuestas a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional en el mar".

Con respecto a los delitos cometidos en el territorio terrestre (por ejemplo, en el puerto de origen o en el puerto de destino), la competencia para ejercitar la jurisdicción penal recae principalmente en el Estado territorial. Sin embargo, terceros Estados pueden también ejercer, eventualmente, su jurisdicción penal, sobre todo en relación con sus propios nacionales, si: (a) se recoge en su legislación interna; y (b) el Estado territorial no ejerce su jurisdicción o ha aceptado expresamente que sea el tercer Estado quien la ejerza (normalmente a través de un tratado internacional bilateral o multilateral).

Pero, ¿qué sucede cuando la actividad delictiva se produce en el mar? ¿qué Estado(s) puede(n) interceptar las embarcaciones que llevan las cargas ilícitas, incautar estas últimas, detener a sus tripulantes y ejercer frente a estos últimos su jurisdicción penal? Para resolver esta cuestión es necesario analizar el régimen jurídico internacional de los espacios marítimos, tal y como se recoge en la CONVEMAR (1982), de la que son parte en la actualidad 169 Estados (entre los que, sin embargo, no se encuentran EE.UU., Israel, Perú, Venezuela o Colombia, si bien esta última sí la ha firmado).

Las aguas interiores, donde se encuentran los puertos, son espacios donde el Estado ribereño ejerce plena soberanía al igual que en el territorio terrestre al que están directamente vinculadas. En consecuencia, según el art. 8 de la CONVEMAR, el Estado ribereño ejerce su jurisdicción y aplica su legislación con respecto a los actos de narcotráfico marítimo cometidos a bordo de los buques con pabellón de terceros Estados, excepto que se trate de buques de guerra u otros buques de Estado destinados a fines no comerciales, lo cuales gozan de inmunidad soberana.

En cuanto al mar territorial, el art. 2 de la CONVEMAR lo define como el espacio marítimo adyacente a las aguas interiores, con una extensión de doce millas náuticas a contar desde donde acaban aquellas (la delimitación se hace normalmente a través de las denominadas líneas de base rectas que traza el Estado ribereño, o, de lo contrario, mediante la línea del litoral en bajamar). Se trata de un espacio en el que los buques extranjeros, con frecuencia en connivencia con funcionarios del Estado ribereño, desarrollan actividades relacionadas con la corrupción y el COT, como el narcotráfico, la pesca ilegal, el vertido no controlado de residuos al mar, y el tráfico de personas.

De ahí que la falta de controles adecuados o de medios efectivos para supervisar las actividades que tienen lugar en el mar territorial (incluyendo el paso de droga entre buques), dificulta la lucha contra el narcotráfico y las estructuras del COT dedicadas al mismo.

Según la CONVEMAR, el Estado ribereño ejerce soberanía para aplicar su legislación y reprimir los delitos que se cometan en el mar territorial, ya sea que involucren a sus nacionales, sus funcionarios públicos o los buques de su bandera, ya sea que se cometan a bordo de buques de pabellón extranjero (excepto si gozan de inmunidad).

La CONVEMAR regula también un régimen del derecho de paso inocente de los buques de terceros Estados por el mar territorial del Estado ribereño, que les permite navegar conforme a los lineamientos establecidos en la Convención. No obstante, según el art. 25 (1), este derecho no impide al Estado ribereño adoptar las medidas que estime necesarias para impedir las actividades que no sean propias del paso inocente y afecten o representen una amenaza para la seguridad marítima. Además, el derecho de paso inocente de buques de pabellón extranjero tampoco excluye la jurisdicción del Estado ribereño y la facultad de realizar acciones de *enforcement,* incluyendo la realización de procedimientos de visita, inspección, apresamiento e iniciación de procesos judiciales, en caso de que se cometan actos ilícitos.

De esta manera, el art. 27 (1) establece que el Estado ribereño puede ejercer su jurisdicción sobre los buques extranjeros que se encuentren transitando por su mar territorial en ejercicio del derecho de paso inocente cuando se de alguna de las circunstancias siguientes: (a) el delito tenga consecuencias para el propio Estado ribereño o pueda perturbar la paz o el orden en el mar territorial; o (b) el ejercicio jurisdiccional sea autorizado por el capitán o funcionarios diplomáticos consulares del Estado del pabellón o se dirija expresamente a reprimir el tráfico de estupefacientes. Sin embargo, prohíbe que el Estado ribereño adopte cualquier medida de *enforcement* contra los buques extranjeros, cuando se trate de delitos cometidos antes del ingreso al mar territorial, a no ser que hayan sido causados por la violación de una medida de protección del medio marino, o como consecuencia de una infracción de las normas y reglamentos aplicables en la Zona Económica Exclusiva (ZEE).

Al terminar el mar territorial comienza la Zona Económica Exclusiva (ZEE) (arts. 55 et. seq.)[**], que se extiende hasta las 200 millas náuticas a contar desde las líneas de base recta, si bien las primeras doce millas desde que acaba el mar territorial pueden ser declaradas por el Estado ribereño como zona contigua (art. 33)[***] —a partir de las 200 millas náuticas se extiende la alta mar.

La zona contigua y la ZEE constituyen espacios marítimos a través de los cuales atraviesan innumerables rutas de tráficos ilícitos (incluyendo el narcotráfico), razón por la cual la CONVEMAR ofrece un marco regulatorio que los Estados ribereños pueden utilizar para combatir las prácticas corruptas promovidas por el COT en general, y por el narcotráfico marítimo en particular.

Según este marco regulatorio, las facultades del Estado ribereño en la zona contigua para desarrollar operaciones de *enforcement* frente a buques extranjeros se limitan a prevenir y sancionar las infracciones a las leyes y reglamentos del Estado ribereño en asuntos aduaneros, fiscales, de inmigración o sanitarios que hayan tenido lugar (si el buque extranjero está de salida del mar territorial) o puedan cometerse en el futuro inmediato (si dicho buque se dirige hacia el mar territorial) en los espacios en los que ejerce su jurisdicción (territorio terrestre, aguas interiores o mar territorial).

En la ZEE, la CONVEMAR atribuye al Estado ribereño la facultad de realizar operaciones de *enforcement* frente a buques extranjeros relacionadas con la protección y vigilancia de sus derechos soberanos sobre la exploración, explotación, conservación y administración de los recursos vivos de la ZEE, así como en relación con el establecimiento y mantenimiento de islas artificiales, instalaciones y estructuras, el desarrollo de investigación científica marina, y la protección y preservación del medio marino (arts. 56 y 73).

** El art. 55 de la CONVEMAR establece que la ZEE es un área situada más allá del mar territorial y adyacente a este, que no se extiende más allá de 200 millas náuticas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial (art. 57).

*** El Art. 33 de la CONVEMAR la define como una zona contigua al mar territorial y la cual "no podrá extenderse más allá de 24 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial."

Similar es la situación en la plataforma continental, que, según el art. 76 de la CONVEMAR está conformada por el lecho y subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá del mar territorial hasta el borde exterior del margen continental o hasta una distancia de 200 millas náuticas. El Estado ribereño solo está facultado para realizar operaciones de *enforcement* con respecto a sus derechos de soberanía sobre dicho espacio para los efectos de exploración y explotación de los recursos naturales, así como en relación con la prevención, reducción y control de la contaminación causada por las tuberías y el establecimiento de islas artificiales, instalaciones y estructuras (arts. 76-80).

Por último, en la alta mar, la jurisdicción y las acciones de *enforcement* son ejercidas, por regla general, por el Estado del pabellón (art. 94), siendo la única excepción el derecho de visita previsto en el art. 110 de la CONVEMAR, que permite a cualquier Estado realizar operaciones de *enforcement* con respecto a buques extranjeros sospechosos de llevar a cabo actos de piratería o esclavitud, o en relación con buques sin pabellón. Esto significa que, en principio, tanto en la ZEE, como en la alta mar, quien puede realizar operaciones de *enforcement* y ejercer jurisdicción con respecto a los buques que transporten estupefacientes es solo el Estado del pabellón.

Si bien, existe la posibilidad de alertar a este último que buques de su pabellón están transportando droga y ofrecer asistencia para llevar a cabo dichos actos de *enforcement*, o incluso solicitarle el consentimiento para poderlos realizar directamente.

Por esta razón, y ante la preocupación de la sociedad internacional por el fenómeno del narcotráfico marítimo, el art. 108 (1) de la CONVEMAR establece expresamente un deber general de todos los Estados parte de cooperar en la alta mar, a fin de reprimir el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, al tiempo que habilita la remisión a otras convenciones internacionales. Un cuidadoso análisis de esta norma permite advertir que se trata de un deber amplio en cabeza de los Estados, que no se limita a los buques del propio pabellón, y que incluye, por ejemplo, el deber de asistir a terceros Estados a interceptar barcos de su pabellón cuando así lo soliciten.

Finalmente, es importante tener en cuenta que la CONVEMAR, como instrumento marco de la "gobernanza de los mares", implica que en diversas áreas de su regulación se requiere de la coexistencia de otros instrumentos internacionales y organismos especializados que lo complementan. Este es el caso de la lucha contra los GDO dedicados al narcotráfico marítimo y las prácticas de corrupción que promueven. Por ello, como se ha expuesto en el elemento anterior, el complejo entramado de regulaciones y principios que los Estados deben tener en consideración al momento de prevenir, afrontar y reprimir este fenómeno no se agotan en la CONVEMAR[****].

[****] Es necesario tener en cuenta también los siguientes instrumentos internacionales: 1. La legislación internacional antidrogas, cuyos principales instrumentos son los siguientes: (a) la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, enmendada en 1972, que fusionó los tratados multilaterales preexistentes y buscó racionalizar el control mediante el establecimiento de la Junta Internacional de Control de Estupefacientes; (b) la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas (1971), que extendió el sistema internacional de control de drogas a ciertas sustancias psicotrópicas que incluyen alucinógenos, estimulantes del sistema nervioso central y sedantes-hipnóticos, como el LSD, las anfetaminas y los barbitúricos; y (c) la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988), que amplió el régimen de control a las sustancias que se utilizan con frecuencia en la fabricación ilícita de drogas controladas (los llamados precursores), y fortaleció el marco de la cooperación internacional en materia penal, incluida la extradición y la asistencia judicial recíproca, estableciendo en su art. 17 sobre "el tráfico ilícito por mar" lo siguiente: "1. Las Partes cooperarán en todo lo posible para eliminar el tráfico ilícito por mar, de conformidad con el derecho internacional del mar. [] 2. Toda Parte que tenga motivos razonables para sospechar que una nave de su pabellón, o que no enarbole ninguno o no lleve matrícula, está siendo utilizada para el tráfico ilícito, podrá solicitar asistencia de otras Partes a fin de poner término a esa utilización. Las Partes a las que se solicite dicha asistencia la prestarán con los medios de que dispongan. [] 3. Toda Parte que tenga motivos razonables para sospechar que una nave que esté haciendo uso de la libertad de navegación con arreglo al derecho internacional y que enarbole el pabellón o lleve matrícula de otra Parte, está siendo utilizada para el tráfico ilícito, podrá notificarlo al Estado del pabellón y pedir que confirme la matrícula; si la confirma, podrá solicitarle autorización para adoptar las medidas adecuadas con respecto a esa nave […] 4. El Estado del pabellón podrá autorizar al Estado requirente, entre otras cosas, a: (a) abordar la nave; (b) inspeccionar la nave; (c) si se descubren pruebas de implicación en el tráfico ilícito, adoptar medidas adecuadas con respecto a la nave, a las personas y a la carga que se encuentren a bordo".

Sin embargo, a pesar de la extensa y compleja regulación jurídico-internacional existente, lo cierto es que siguen siendo necesarias la adopción de las siguientes medidas:

1. Que los Estados no parte de la CONVEMAR se adhieran a la misma (sobre todo aquellos que, como Colombia, la han firmado).

---

2. La legislación internacional anticorrupción, conformada, entre otros, por los siguientes instrumentos: (a) la Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996 (CICC), que constituyó un mecanismo de combate al delito, tanto por sus disposiciones en materia penal, como por el mecanismo de seguimiento en su implementación por los Estados Parte; (b) el Programa Interamericano de Cooperación para Combatir la Corrupción (1997), que busca impulsar la adopción de la CICC y de realizar estudios jurídicos para su adecuación en las legislaciones nacionales; (c) la Convención sobre la Lucha contra el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (1997), dirigida a establecer normas comunes en sus legislaciones que permitan sancionar las conductas de los sujetos afectados; y (d) la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) (2003), que es el único instrumento internacional anticorrupción de alcance verdaderamente universal.

3. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CNUDOT) (2000), que: (a) considera a la corrupción como una actividad esencial del COT, advirtiendo la existencia de delitos de alcance global que exigen respuestas desde la cooperación internacional; y (b) advierte expresamente frente a la realización en el ámbito marítimo de actividades relacionadas con delitos transnacionales como el terrorismo, el narcotráfico, la trata de mujeres y niños, el tráfico ilícito de armamentos y el tráfico y traslado ilícito de migrantes.

4. Toda otra serie de instrumentos internacionales que incluyen también disposiciones en relación con la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada en los espacios marítimos. Este es el caso, entre otros, de: (a) el Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar (Convenio SOLAS) (1974), que canaliza la cooperación entre los Estados y los actores del sector naviero y portuario para prevenir, detectar y actuar frente a amenazas contra buques e instalaciones portuarias, habilitando la designación de personal de protección específica para instalaciones portuarias, buques y protección marítima con el fin de evaluar, gestionar e implementar planes frente a posibles amenazas; (b) el Convenio para la supresión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima (Convenio SUA) (1988), que considera delitos asociados a la tentativa o concreción en el apoderamiento y control ilegal de un buque; y (c) el Código Internacional para la Protección de Buques y las Instalaciones Portuarias (Código PBIP) (2001),promovido por la Organización Marítima Internacional (OMI), el cual se inserta jurídicamente en el régimen de seguridad marítima diseñado en Convenio SOLAS.

2. Que los Estados parte de la CONVEMAR: (a) organicen reuniones multilaterales para llegar a acuerdos sobre la interpretación de ciertas disposiciones, o, al menos, dar la relevancia necesaria a los aportes que la jurisprudencia de los tribunales especializados brinda al desarrollo progresivo del derecho del mar; y (b) fortalezcan sus obligaciones internacionales ya vigentes, o se comprometan a suscribir los acuerdos internacionales ya existentes, sobre todo a la luz de los desarrollos tecnológicos y las nuevas modalidades de transporte de los estupefacientes.

3. Que los Estados ribereños: (a) fortalezcan los mecanismos de transparencia y supervisión de sus organismos estatales con competencia para controlar el adecuado cumplimiento de la normativa (nacional e internacional) vigente; y (b) provean a dichos organismos con los recursos humanos y tecnológicos necesarios como para permitirles, al menos en el mar territorial, limitar el accionar delictivo, incluyendo la capacidad para obtener la información necesaria para conocer a diario el movimiento de los buques que navegan por allí.

4. Que, en materia anticorrupción, los Estados amplíen su compromiso especificando en sus normas nacionales e internacionales las conductas corruptas cometidas respecto a actividades marítimas, y en particular en relación con el narcotráfico.

44. Regulación del estatuto de los puertos por la Organización Marítima Internacional[*]

La regulación de la seguridad portuaria se encuentra directamente relacionada con la seguridad marítima y ha sido una de las principales preocupaciones de la OMI, la sociedad internacional y la industria marítima, especialmente después del 11 de septiembre de 2001. Además, si bien, la seguridad portuaria se relaciona tradicionalmente con el terrorismo, uno de sus aspectos más importantes es la necesidad de evitar la operación de los GDO dentro, o a través, de las terminales portuarias.

De esta preocupación surge el Código Internacional para la Protección de los Buques y las Instalaciones Portuarias (Código PBIP) (2001), cuyas disposiciones se aplican a la relación embarcación-interfaz portuaria, pero no a la terminal portuaria en su conjunto. Su aplicación se extiende a ciertos tipos específicos de embarcaciones, tales como los buques de pasaje (incluyendo las naves de pasaje de gran velocidad), los buques de carga de 500 unidades o más de arqueo bruto (lo que incluye naves de gran tonelaje) y las unidades

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección 11 del trabajo publicado en 2025 por Palma, O., Noguera Hidalgo, A. L., Olasolo, H., Beltrán Valbuena, S., Hernández Sandoval, J.S. & Martínez Agudelo, A.M. como capítulo 13 del volumen 30 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Dinámicas de adaptación del narcotráfico marítimo y la ciudad puerto. análisis y respuestas al problema*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 11 de esta obra colectiva escrito por Stępień, B. (2025). "Respuestas a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional desde la regulación del estatuto de los puertos en el derecho internacional marítimo".

móviles de perforación mar adentro, así como las instalaciones portuarias que presten servicio a dichos buques cuando se dedican a viajes internacionales.

Las medidas de seguridad previstas por el Código se dividen en tres niveles (1, 2 y 3), de modo que, a medida que se sube de nivel, mayores son las medidas de protección que se deben introducir en la instalación portuaria en función de la protección.

Así mismo, el Código introduce la obligación de realizar una Evaluación de la Protección de la Instalación Portuaria (PFSA) como un mecanismo esencial que permite la preparación y actualización del Plan de Protección de la Instalación Portuaria (PFSP). La PFSA debe ser realizada por el Estado parte en cuyo territorio se encuentra el puerto o por una organización de protección reconocida. Además, en cada puerto se debe designar un Oficial de Protección de la Instalación Portuaria (PFSO)

La OMI ha elaborado también, en cooperación con la OIT, el Repertorio de Recomendaciones Prácticas sobre la Protección en los Puertos (2003), en el que se recoge una directriz para reducir el riesgo en los puertos por las amenazas de actos ilícitos. Además, ofrece una guía adicional a las incluidas en el Código PBIP, ya que amplía su ámbito de aplicación, más allá del área de la instalación portuaria teniendo en cuenta todo el puerto.

Para cumplir con los objetivos del Repertorio, los Estados miembros de la OMI y de la OIT tienen que: (a) desarrollar una política de seguridad; (b) exigir que las autoridades designadas para cada puerto establezcan un Plan de Seguridad Portuaria, que debe basarse en la Evaluación de la Protección Portuaria; (c) designar a las Personas Responsables de la Seguridad Portuaria; (d) garantizar que se realiza la Evaluación de la Seguridad Portuaria; (e) aprobar las revisiones de las Evaluaciones de la Seguridad Portuaria; (f) velar por el correcto desarrollo de los Planes de Seguridad Portuaria y su revisión y mantenimiento periódicos.

Además, para garantizar la seguridad física de las terminales portuarias, se deben identificar las áreas restringidas junto con los puntos clave y otras áreas potencialmente vulnerables y establecer las funciones críticas para su operación, los documentos de acceso y los procedimientos de control para reducir el nivel de riesgo.

Finalmente, la OMI ha elaborado en 2012 la Guía para Instalaciones Portuarias, Puertos y Buques. Este es un instrumento de *soft-law* que ha sido adoptado como un manual adicional al Código PBIP. En el mismo se enumeran las medidas y procedimientos de seguridad introducidos por los gobiernos para proteger sus instalaciones portuarias, tales como, cercas, puertas, cámaras de supervisión (CCTV), equipos de rayos X, detectores de metales, protección contra intrusos y sistemas de detección. Además, incluye también una distinción entre la protección de las instalaciones portuarias y la protección de los puertos, y sirve como texto de referencia para las capacitaciones.

El problema es que el impacto en el entorno portuario de los GDO dedicados al narcotráfico marítimo y de las prácticas corruptas que promueven, es competencia de diversas entidades públicas y privadas, al ser los puertos una especie de empresas virtuales que conforman comunidades portuarias. Esto complejiza aún más, si cabe, su abordaje eficaz, debido a que crea un ambiente favorable para el desarrollo y operación de este tipo de criminalidad.

Por ello, la OMI ha adoptado diversos instrumentos jurídicos (el Código PBIP, el Repertorio y la Guía) con el objetivo de abordar este fenómeno desde las posibilidades que ofrece el derecho internacional marítimo, lo que, a pesar de sus limitaciones (al tener el Repertorio y la Guía una naturaleza de *soft law*), ha tenido como resultado el desarrollo de un buen número de mejores prácticas. Es, precisamente, en el marco de este proceso, en el que la OMI ha propuesto en 2022 una guía para adoptar e implementar procedimientos contra la corrupción marítima, en la que se incluyen diversas recomendaciones frente a los actos de corrupción que se puedan presentar en la interfaz buque-puerto[**].

Así mismo, también se encuadra en este esfuerzo la obligación que tienen los puertos de ciertas dimensiones y capacidades de contar desde el 1 de enero de 2024 con Ventanillas Únicas Marítimas,

---

[**] La guía se encuentra disponible en: https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Facilitation/Facilitation/FAL.5-Circ..48.pdf. Dentro de las acciones a evitar se encuentran el pago ilegal por salidas y llegadas de buques, multas desproporcionadas, demoras provocadas en puertos, sobornos a funcionarios, otros.

lo que supone, sin duda, un paso importante en el proceso de lucha contra la corrupción a través de la digitalización del transporte marítimo.

En contraste con la OMI, llama la atención que la Comisión Interamericana de Puertos, que es el principal órgano asesor de la OEA en los temas relacionados con el sector portuario, no haya preparado hasta el momento ningún instrumento relevante para mejorar la situación de la seguridad en los puertos del continente americano.

Finalmente, cabe destacar como algunos Estados están probando ciertas medidas que no habían sido adoptadas con anterioridad, como es el caso de México, que ha traspasado recientemente la administración de los puertos de la jurisdicción civil a la militar, con el objetivo de erradicar, entre otras cosas, la corrupción existente, constituyendo así un ejemplo novedoso a nivel mundial.

A pesar de las opiniones negativas vertidas con respecto a esta medida por parte de diversas fuerzas políticas, representantes de la industria y un amplio sector de la academia, solo evaluando su operación a lo largo del tiempo será posible verificar si este cambio ha tenido efectos positivos, o negativos, sobre los altos niveles de corrupción en las terminales portuarias mexicanas, y, en consecuencia, si puede ser considerado, o no, una práctica-modelo para el resto de países de la región. Si bien, no es menos cierto, que parece poco probable que la mera intervención militar pueda solucionar por sí misma los problemas generados por los GDO dedicados al narcotráfico marítimo y las prácticas de corrupción que fomentan.

Sección 11. Reflexiones finales

45. Causas del aparente fracaso de la estrategia de lucha contra el narcotráfico marítimo seguida en las últimas décadas[*]

Nada refleja mejor el aparente fracaso de la estrategia de lucha contra el narcotráfico marítimo que las actuales cifras récord de potencial de CHC en el mundo, las cuales se encuentran muy por encima de los máximos históricos de 2006 y 2007.

Colombia sigue también esta tendencia como se refleja en que entre enero y abril de 2023 las incautaciones de pasta base de cocaína (PBC) alcanzaron las 8,4 toneladas, reflejando una tendencia al alza muy significativa de la economía ilícita de la cocaína en el país que en 2023 exportó el 53% del CHC a nivel global. Esto, a su vez, es consistente con el informe de la ONUCDD sobre cultivos ilícitos en 2022, donde afirma que existen en la actualidad aproximadamente 230.000 hectáreas sembradas con hoja de coca en el país, lo que supone un máximo histórico y representa un aumento de un 61 % en el periodo 2021-2022 (el 49 % del área cultivada se encuentra en zonas de especial protección ambiental y el 88% en zonas que han sido utilizadas para el cultivo desde hace más de diez años, con especial incidencia en las áreas fronterizas).

Ante esta situación, surge la pregunta sobre las causas de este aparente fracaso y las posibles estrategias para confrontarla de manera

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la primera parte de la sección 15 del trabajo publicado en 2025 por Palma, O., Noguera Hidalgo, A. L., Olasolo, H., Beltrán Valbuena, S., Hernández Sandoval, J.S. & Martínez Agudelo, A.M. como capítulo 13 del volumen 30 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Dinámicas de adaptación del narcotráfico marítimo y la ciudad puerto. análisis y respuestas al problema.* Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0.

más eficaz, teniendo en cuenta las grandes inversiones económicas, militares y sociales realizadas con este fin durante las últimas décadas.

En lo que respecta en concreto a la primera cuestión, cabe destacar las siguientes causas de esta situación:

1. Las dificultades para alcanzar una gobernanza en los puertos que permita reducir su vulnerabilidad frente a las prácticas corruptas promovidas por el narcotráfico, dado su alto nivel de actividad y la diversidad de infraestructura, propiedad y actores que operan en los mismos. Este factor es particularmente importante a la luz de la función esencial que han jugado los puertos y el transporte en contenedores, en el crecimiento experimentado por el narcotráfico a nivel global en los últimos años.

2. La amenaza que supone la corrupción para la industria marítima y portuaria, ya que permea toda la dinámica del comercio mundial, lo que facilita que el COT pueda recurrir a prácticas como el soborno para fomentar las omisiones en las labores de vigilancia, la expedición de certificaciones falsas o las declaraciones de carga manipuladas, socavando así los esfuerzos realizados para garantizar la seguridad; todo ello ante la imposibilidad de una vigilancia permanente de buques, puertos, carga y tripulaciones.

3. El arraigo de una cultura de corrupción en numerosos Estados, tal y como reflejan los índices globales y las denuncias que se conocen en el sector marítimo y de defensa.

4. La lentitud en la adaptación de las instituciones de seguridad y de justicia (así como la falta de coordinación entre ellas), lo que, unido a la extendida percepción sobre el fracaso en la guerra contra las drogas, y a su alto coste, disminuye el apoyo del público a las estrategias y políticas planteadas.

5. La ausencia de cooperación internacional y de mecanismos de intercambio automático de información, lo que favorece especialmente los tráficos ilícitos y la corrupción asociada a ellos debido a la vasta extensión de mar por vigilar, los altos costes de los mecanismos de vigilancia y control y la falta de coordinación con los entes judiciales y de inteligencia financiera.

6. La falta de formación sobre la identificación y el abordaje de las prácticas corruptas que promueven los GDO dedicados al narcotráfico marítimo (lo que se observa incluso en los programas de creación y fortalecimiento de capacidades para confrontar este fenómeno), lo que contribuye a invisibilizar este aspecto central de la seguridad en los espacios marinos y los puertos.

7. La ineficacia de los instrumentos internacionales adoptados hasta el momento para combatir el narcotráfico marítimo y sus prácticas corruptas, ya sea debido a la no suscripción de los mismos por suficientes Estados (o por Estados especialmente relevantes), a su inadecuado planteamiento frente al problema que se trata de abordar, a la falta de implementación a nivel interno o a una combinación de todas estas razones.

8. La importancia de las relaciones sociales y de capital humano para los GDO dedicados al narcotráfico marítimo, de manera que las variaciones en su estructura organizacional y en sus actividades no siempre son consecuencia de las actividades de interdicción diseñadas y aplicadas por los Estados, sino que, con frecuencia, son otras las motivaciones, incluidas las relativas a la evolución de las condiciones de mercado. En este sentido, conviene no olvidar que su funcionamiento tiende a ser muy similar al de los negocios legítimos, prestando especial atención a los competidores locales, puesto que las rutas del narcotráfico tienen por objetivo trasladar las mercancías desde donde se producen hasta la frontera para venderlas allí a GDO transnacionales, que las revenden en el lugar de destino.

9. El limitado conocimiento que tienen las autoridades de control y vigilancia sobre los GDO dedicados al narcotráfico marítimo y su forma de organización y funcionamiento, lo que les impide anticiparse a los mismas mediante la identificación de sus posibles cursos de acción, y con ello desarrollar estrategias encaminadas a prevenir vulneraciones de seguridad que afectan directamente al desarrollo logístico y comercial portuario.

10. El hecho de que los actores políticos siguen teniendo dificultades para comprender los cambios en las dinámicas criminales del narcotráfico marítimo, la función cada vez más importante de los puertos en su desarrollo y la rápida adaptabilidad de los GDO ante

los cambios en su entorno, lo que ha dificultado su adecuada caracterización y por ende el diseño de políticas más efectivas.

11. La constatación de que, al limitar el espacio para las operaciones de narcotráfico marítimo en ciertos puertos o espacios marítimos, estas no se reducen necesariamente, sino que se trasladan a otros espacios o puertos más vulnerables, como refleja con claridad el caso de Ecuador arriba mencionado.

Estas cuatro últimas causas ponen de manifiesto que durante mucho tiempo se ha creído erróneamente que era más importante atacar las rutas que entender, mediante un trabajo sociológico, cómo están estructurados los GDO dedicados al narcotráfico, cómo se comunican con otros GDO a nivel nacional e internacional y cómo se adaptan constantemente al cambio, limitando así el impacto de la política criminal.

Todo ello ha causado importantes limitaciones a la hora de analizarlos, entre las que se pueden destacar las siguientes: (a) la incomprensión del modo de operar de los GDO y de la estructura logística necesaria para desarrollar sus actividades; (b) la falta de análisis del origen de la droga para comprender los diferentes países involucrados en el tráfico ilícito; y (c) la ausencia de un estudio sistemático sobre la evolución de las redes complejas de criminalidad organizada del narcotráfico marítimo, lo que ha impedido, a su vez, cualquier comparación.

46. Necesidad de reorientar la estrategia de lucha contra el narcotráfico marítimo[*]

Ante el aparente fracaso de la estrategia de lucha contra el narcotráfico marítimo, índices como el *Maritime Security Index,* que proporciona a los Estados un diagnóstico y análisis integral de las distintas variables que afectan la seguridad en el mar, son especialmente importantes, pudiendo convertirse en una herramienta estratégica para la toma de decisiones, a fin de identificar y tratar de neutralizar los ejes en que el narcotráfico marítimo y la corrupción interactúan[**].

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la segunda parte de la sección 15 del trabajo publicado en 2025 por Palma, O., Noguera Hidalgo, A. L., Olasolo, H., Beltrán Valbuena, S., Hernández Sandoval, J.S. & Martínez Agudelo, A.M. como capítulo 13 del volumen 30 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Dinámicas de adaptación del narcotráfico marítimo y la ciudad puerto. análisis y respuestas al problema.* Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0.

[**] Restrepo explica en el capítulo 11, el *Maritime Security Index* (MSI) es elaborado por la organización *Stable Seas*, con el fin de tratar de generar una visión holística de la situación de seguridad en el mar, teniendo en cuenta distintas fuentes de información como los comunicados de los gobiernos, los indicadores globales y regionales, las opiniones de expertos, el análisis de casos, los informes de organizaciones internacionales y organismos no gubernamentales, el contexto de las disputas marítimas y el estado de cumplimiento de los acuerdos internacionales. Además, el MSI otorga un papel relevante al enfoque de la seguridad humana, los objetivos de desarrollo sostenible y a distintas estrategias regionales en favor de la seguridad marítima. Para su análisis concibe la seguridad en el mar como un sistema compuesto por nueve variables principales: (a) piratería y robos armados; (b) tráfico ilícito; (c) migración mixta marítima; (d) pesca; (e) economía azul; (f) bienestar costero; (g) acciones para el cumplimiento de la ley en el mar; (h) estado de derecho; y (i) cooperación internacional. Las tres primeras recogen las amenazas marítimas a la seguridad provenientes del COT. La variable de cumplimiento de la ley considera a las Armadas y a los Cuerpos de Guardacostas como actores relevantes en la gobernanza marítima, al ser los encargados de la protec-

Pero, ¿es esto posible si los GDO dedicados al narcotráfico constituyen auténticos sistemas sociales adaptativos, caracterizados por la interacción permanente de integrantes capaces de innovar en sus actividades y conductas, con elevados niveles de aprendizaje, adaptación y cambio, que tienen la capacidad de desplazarse a otros puertos y espacios marítimos más vulnerables y desarrollar estrechas relaciones sociales y de capital humano en las comunidades de las ciudades-puerto en las que operan?

Ciertamente, las últimas cuatro décadas muestran que con un enfoque basado sobre la interdicción y la acción represiva sobre la producción no parece que esto vaya a ser posible, por mucho que se puedan mitigar algunas de sus causas y fortalecer las capacidades institucionales y de cooperación internacional en la lucha contra el narcotráfico marítimo y las prácticas de corrupción que genera (sobre todo, si el consumo y la demanda continúan en un crecimiento constante en los mercados de EE.UU., Europa y Asia Oriental).

Por eso, distintos gobiernos están adoptando paulatinamente nuevas políticas antidroga, que intentan superar algunos de los vicios de sus antecesoras, enfocándose cada vez más en atacar los eslabones (comercialización y distribución) que crean mayor valor en la cadena del narcotráfico, y dejando, por tanto, en su segundo plano su acción contra la producción.

Esta es la posición adoptada por el actual gobierno colombiano en su nueva Política de Drogas «sembrando vida desterramos el narcotráfico» (recogida en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026), que está basada en el concepto de seguridad humana, el cual: (a) permite pensar en cómo estos fenómenos constituyen amenazas para los individuos y las comunidades en todas sus dimensiones (alimentación, salud, ambiente, economía, política y seguridad personal), más allá de los riesgos que puedan generar para la estabilidad de las

---

ción de los espacios marinos. Finalmente, las repercusiones de la corrupción en la seguridad marítima se abordan como una amenaza al estado de derecho, que permite la comisión de distintas actividades del crimen transnacional, afectando con ello el comercio marítimo. Además, para mostrar el entorno de la corrupción, se analizan, entre otras cosas, las condiciones socioeconómicas, igualdad de género, grupos sociales, aspectos democráticos y religión.

instituciones, la sociedad en su conjunto o el Estado; y (b) entiende la seguridad como la ausencia de miedos y necesidades y la libertad de las personas de vivir en dignidad.

Con base en este marco, la nueva política se presenta como una iniciativa para erradicar 90.000 hectáreas de cultivos ilícitos de coca para 2026 (69.000 de forma voluntaria, y 23.000 forzosamente, las cuales corresponden a cultivos de alto rendimiento industrial), abordando para ello las causas estructurales de la consolidación de las economías ilícitas, que impulsan a las comunidades hacia el narcotráfico.

Esto se acompaña con el compromiso y acompañamiento de la Fuerza Pública que implica la destinación específica de unidades a la protección de la población en zonas de sustitución voluntaria, donde, como ha ocurrido históricamente, se podría presentar un incremento de la violencia y el asesinato de líderes para entorpecer y obstaculizar esta estrategia.

De esta manera, la nueva política busca debilitar a los actores estratégicos y de alto valor del sistema del narcotráfico, mediante la interdicción terrestre, marítima, aérea y fluvial dirigida a incautar el CHC en su etapa de tráfico, que es cuando adquiere un alto valor añadido. Además, para poder conocer el impacto y afectación que la interdicción ocasiona a los GDO, la nueva política: (a) contempla la creación e implementación de una metodología de validación de los resultados operacionales en materia de erradicación de cultivos ilícitos y labores de interdicción por parte de la Fuerza Pública; y (b) establece metas sectoriales de erradicación e interdicción, validadas a través del "Sistema de captura y validación de operaciones".

Sin embargo, para su aplicación, la Fuerza Pública requiere evaluar los escenarios de implementación, porque los grupos ilegales prefieren hacer dinero que mantener el control territorial de las zonas estratégicas donde los cultivos de coca se ubican (especialmente, en las fronteras terrestres y marítimas de los departamentos de Nariño y Putumayo y la zona del Catatumbo). Además, al mismo tiempo, es en las áreas urbanas donde se lucha contra la comercialización y el consumo interno, haciendo más complicado si cabe el cumplimiento de las metas.

Por ello, si esta nueva aproximación no tiene éxito, es probable que su aplicación:

1. Suponga en el medio plazo el incremento del área de superficie de los cultivos ilícitos, y, en consecuencia, de la disponibilidad de CHC en Colombia.

2. Promueva un replanteamiento de la cuestión abordada en la sesión especial de la AGNU dedicada en 2016 al análisis de las limitaciones de la tradicional "guerra contra las drogas", en la que, por primera vez en décadas, se abrió oficialmente el debate relativo a la posible regulación o legalización de las drogas, el cual, por el momento, no se ha visto plasmado en un cambio del régimen jurídico internacional.

Parte III
Primera aproximación a los elementos de análisis y reflexión de carácter jurídico y ámbito nacional

Sección 12. Reflexiones preliminares sobre los elementos de análisis y reflexión de carácter jurídico y ámbito nacional

47. Premisas sobre las que se han construido los estudios jurídicos de ámbito nacional que sirven de fundamento a los Elementos de Análisis y Reflexión

Tras haber expuesto los elementos de análisis y reflexión relativos a la primera aproximación al fenómeno de la corrupción asociada al COT en América Latina (incluyendo su impacto en las dinámicas de adaptación del narcotráfico marítimo y la ciudad-puerto), el resto de esta obra y los dos volúmenes siguientes* desarrollan los elementos de análisis y reflexión relativos al abordaje de este fenómeno por las distintas áreas del derecho de los ordenamientos nacionales (por este orden, derecho constitucional, electoral, administrativo, financiero, tributario, privado, penal, procesal penal y cooperación internacional en materias fiscal, civil y penal).

Para ello, los elementos de análisis y reflexión relativos a esta parte se fundamentan en los estudios jurídicos realizados que, en su gran mayoría, han seguido una metodología comparada, conforme a la cual se han contrastado los principales estándares internacionales aplicables, y su actual regulación en: (a) aquellos países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú), que por su tamaño, población y peso político y económico tienen una particular relevancia en la región; y (b) ciertos países no latinoamericanos que ejercen una mayor influencia en América Latina (principalmente, EE.UU. y España); habiendo sido Colombia objeto de especial atención porque el programa de investigación en cuyo desarrollo se han realizado los estudios ha sido financiado por el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación de ese país.

Esto significa que, si bien en ciertas ocasiones se pone de manifiesto la necesidad de revisar algunos de los estándares internacionales actual-

---

* Vid.: Volúmenes 44 a 46 de la Colección Perspectivas Iberoamericanas sobre la Justicia.

mente aplicables (lo que sucede, en particular, al analizar las áreas de derecho constitucional, electoral y penal), lo cierto es que los estudios no han hecho énfasis en identificar los ajustes que sería recomendable introducir en dichos estándares, los cuales se basan en la norma y estrategia globales anticorrupción que equipan el fenómeno de la corrupción (incluyendo su dimensión transnacional y las prácticas promovidas por el COT) con ciertas conductas individuales desviadas cometidas por quienes se desempeñan en los sectores público y privado.

De esta manera, los estudios se han enfocado en presentar el contenido de los estándares internacionales y en contrastarlo con lo dispuesto en los ordenamientos nacionales analizados, los cuales se caracterizan por haber adoptado la misma aproximación al fenómeno de la corrupción que las mencionadas norma y estrategia globales anticorrupción, y por atribuir, al igual que estas últimas, una relevancia preponderante a las medidas de reforma institucional y de desarrollo normativo, sobre todo en los ámbitos del derecho penal, procesal penal y cooperación internacional.

Así mismo, los estudios se han llevado a cabo teniendo en cuenta la necesidad de analizar los respectivos ordenamientos a luz de las tradiciones político-jurídicas de cada país, puesto que, si bien, para que la cooperación internacional pueda operar con mayor eficacia, es necesario un nivel suficiente de armonización entre las legislaciones nacionales, la inserción automática de las medidas recogidas en determinados estándares internacionales, o en los ordenamientos de terceros países (sean o no latinoamericanos), no siempre garantiza que se vayan a obtener mejores resultados, porque pueden existir distintos factores internos y externos que, en ocasiones, justifiquen aproximaciones diversas.

Lo anterior no significa, sin embargo, que la aproximación adoptada en la norma y estrategia globales anticorrupción sea adecuada para abordar el fenómeno de la corrupción asociada al COT, sino que los estudios publicados en los volúmenes 31 (derecho constitucional), 32 (derecho electoral) 20 a 22 (derecho administrativo), 23 (derecho disciplinario), 38 y 39 (derecho financiero y tributario), 37 (derecho privado), 33 a 36 (derecho penal) y 40 a 42 (derecho procesal penal) de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia se han centrado, principalmente, en otros aspectos igualmente relevantes.

Parte IV
Elementos de análisis y reflexión de derecho constitucional

Sección 13. Reflexiones preliminares

48. Constitucionalismos liberal, social y democrático[*]

Los elementos de análisis y reflexión de derecho constitucional se centran en la cuestión relativa al alcance y limitaciones que, para enfrentar el fenómeno de la corrupción asociada al COT y los problemas de mal gobierno que genera en América Latina, presentan algunas de las principales herramientas ofrecidas por los constitucionalismos liberal, social y democrático, incluyendo el concepto formal de Estado de derecho, los principios de eficacia y eficiencia en las actuaciones del gobierno y de la administración pública, los principios de participación política, equidad e inclusión y los derechos de la ciudadanía.

El constitucionalismo liberal promueve un ordenamiento jurídico basado en el imperio de la ley (es decir, en normas generales, impersonales, abstractas, públicas, prospectivas, inteligibles y congruentes, con las cuales se puedan garantizar la separación de los poderes públicos y los derechos individuales) y el principio de igualdad formal (centrado en la protección de los derechos de propiedad y libertad

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la parte inicial de la sección 2 del trabajo publicado en 2024 por Olasolo, H., Suelt Cock, V., Flórez Castilla, L.M., Gallo Olivares, J.D. & Curiel Olarte, G.V. como capítulo 8 del volumen 31 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción desde el derecho constitucional. Especial atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. los capítulos 5 y 6 de esta misma obra colectiva escritos, respectivamente, por: (a) Rojas Villamil, H. (2024). "Las respuestas desde una aproximación formal al concepto de Estado de derecho"; y (b) Rodríguez, V.G., Fernandes Costa, L. & Alegre, G. (2024). "Las respuestas desde la participación política y los derechos de la ciudadanía".

de empresa), donde la principal actividad de la administración pública son las labores de policía para mantener el orden público.

Este compromiso con las cualidades formales de la ley puede fundamentarse, según el positivismo jurídico contemporáneo, en la promoción de valores sustanciales, al ser precondición del respeto a la dignidad humana y su racionalidad. Además, si bien ha sido asociado tradicionalmente con la garantía del buen funcionamiento de los mercados y de las libertades económicas, la claridad, coherencia y sistematicidad de las normas promueven una pluralidad de valores (incluyendo la autonomía individual) que no se limitan a la perspectiva económica.

En contraste con el constitucionalismo liberal, el constitucionalismo social promueve la creación del Estado prestacional poniendo un mayor énfasis en la prestación de servicios públicos por parte de la administración con el fin de redistribuir los recursos y materializar el principio de igualdad material.

Por último, el constitucionalismo democrático pone el acento en un concepto de democracia basado en un conjunto de procedimientos a través de los cuales los ciudadanos ejercen sus derechos a participar de manera informada en procesos electorales libres, justos y frecuentes para elegir a quienes gobiernan, influir en sus decisiones políticas y exigirles que rindan cuentas. Por ello, los arreglos formales de participación no son suficientes, sino que es necesario generar las condiciones necesarias para favorecer la organización ciudadana en grupos y movimientos independientes del Estado (sociedad civil).

Sección 14. Elementos sobre el concepto formal de Estado de derecho como herramienta del constitucionalismo liberal

*49. Concepto formal de Estado de derecho: los estándares de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en los ámbitos institucional y de análisis del impacto normativo**

Desde una aproximación formal al concepto de Estado de derecho, que es característica del constitucionalismo liberal, tienen especial importancia las instituciones, órganos o dependencias que tienen la función promover, supervisar e implementar estrategias para lograr una mejora regulatoria (especialmente, en la administración pública), así como la regulación de los análisis de impacto normativo o regulatorio. Todo ello con el fin de comprender mejor (y, en la medida de lo posible, incrementar) el nivel de contribución de los mecanismos institucionales y legislativos en la lucha contra el COT y las prácticas corruptas que genera.

A estos efectos, es importante subrayar desde un inicio que este tipo de mecanismos están siendo promovidos por organismos multilaterales como la OCDE, como consecuencia de la influencia en los

---

* Este elemento constituye una versión revisada de la primera parte de la sección 2.1 del trabajo publicado en 2024 por Olasolo, H., Suelt Cock, V., Flórez Castilla, L.M., Gallo Olivares, J.D. & Curiel Olarte, G.V. como capítulo 8 del volumen 31 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción desde el derecho constitucional. Especial atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 5 de esta misma obra colectiva escrito por Rojas Villamil, H. (2024). "Las respuestas desde una aproximación formal al concepto de Estado de derecho".

mismos de los EE.UU. y su concepción del Estado regulador. De ahí que existan recomendaciones para su adopción y parámetros transversales para evaluar su nivel de aplicación, lo que facilita el análisis comparativo entre las distintas jurisdicciones nacionales.

Desde una perspectiva orgánica, la OCDE recomienda: (a) crear órganos de supervisión regulatoria; (b) controlar la calidad de las herramientas de gestión regulatoria; (c) expedir guías y estándares de aplicación; (d) sistematizar la política regulatoria; y (e) efectuar una evaluación integral de la política regulatoria.

Por su parte, desde la óptica de los análisis de impacto normativo o regulatorio, la OCDE propone toda una serie de principios rectores de buenas prácticas, metodologías y criterios de evaluación de la normativa vigente, destacando en particular los siguientes cinco principios:

1. El compromiso de los gobiernos de hacer público el concepto de buena regulación que se pretende promover, y de realizar análisis de impacto regulatorio creíbles dentro de un plan de largo plazo dirigido a mejorar la calidad normativa bajo instancias que supervisen su objetividad e idoneidad (como desde el punto de vista sociopolítico puede haber intereses que se opongan a la mejora regulatoria, es necesario generar un mayor grado de compromiso político a este respecto, tanto dentro de la administración como en la sociedad civil).

2. La adopción de una perspectiva integral de los análisis de impacto regulatorio de manera que se comprendan como una herramienta: (a) complementaria a otras herramientas como la consulta pública o la evaluación *ex post*; (b) proporcional a la importancia de la regulación; (c) con responsabilidades claramente definidas; (d) que tenga en cuenta la cultura jurídica y administrativa del país en cuestión (evitando la reproducción irreflexiva de estrategias de un sistema jurídico en otro); y (e) aplicable tanto en el ámbito administrativo como en el legislativo.

3. El fortalecimiento de las capacidades y la responsabilidad de la administración, de manera que: (a) se entrene a los funcionarios para que adquieran la competencia técnica necesaria para realizar los análisis de impacto regulatorio; (b) se publiquen guías y docu-

mentos oficiales con una finalidad pedagógica; y (c) se eviten excepciones a la regulación del análisis.

4. La adopción de una metodología que priorice la claridad de los objetivos que se persiguen con la normativa propuesta y las diferentes alternativas para alcanzarlos, garantizando que el análisis se desarrolle en una etapa temprana del proceso de regulación, tome en consideración a los distintos actores afectados y se lleve a cabo de forma recurrente (se favorece así un análisis cuantitativo de costo-beneficio).

5. El monitoreo, evaluación (para conocer su idoneidad, efectividad y funcionalidad) y mejora del análisis de impacto regulatorio.

50. Establecimiento en América Latina de instituciones dirigidas a promover, supervisar y aplicar estrategias para la mejora regulatoria en la administración pública y regulación de los análisis de impacto normativo[*]

A nivel nacional, destaca la prioridad que el sistema norteamericano da a la calidad regulatoria, para cuyo fortalecimiento se ha establecido un órgano transversal a nivel federal que tiene como función apoyar a las demás agencias para que se garanticen ciertos estándares de calidad normativa (este modelo ha sido adoptado, en gran medida, en los estándares de la OCDE, por lo que ha tenido una amplia difusión internacional).

El caso español no es ajeno a esta influencia y adopta una idea similar de una agencia de calidad regulatoria, a saber, la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa.

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la segunda parte de la sección 2.1 del trabajo publicado en 2024 por Olasolo, H., Suelt Cock, V., Flórez Castilla, L.M., Gallo Olivares, J.D. & Curiel Olarte, G.V. como capítulo 8 del volumen 31 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción desde el derecho constitucional. Especial atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 5 de esta misma obra colectiva escrito por Rojas Villamil, H. (2024). "Las respuestas desde una aproximación formal al concepto de Estado de derecho".

No obstante, existe una distinción importante entre ambos modelos, debido a la visión más amplia del análisis de la calidad regulatoria que se adopta en España, al no limitarse solamente a valorar la eficiencia normativa, sino que busca también evaluar su impacto sobre otros aspectos como el género, la infancia y la familia (aproximación que es más cercana a un enfoque de derechos humanos), configurándose como una garantía ciudadana y una limitación a la arbitrariedad administrativa.

Por su parte, en los sistemas argentino, brasileño, chileno, mexicano y peruano es posible identificar las siguientes tendencias: (a) la incorporación del análisis de impacto regulatorio mediante disposiciones legales y reglamentarias; (b) la adopción de una política pública encaminada a mejorar la calidad normativa y a regular sus procesos de evaluación; (c) el control de las políticas públicas adoptadas por la administración; (d) la instauración de órganos de supervisión, monitoreo y consulta de los análisis de impacto regulatorio; y (e) la emisión de manuales, guías metodológicas y directrices para la realización de dichos análisis.

De esta manera, los países latinoamericanos han adoptado desde 2017 diversas iniciativas para incorporar los análisis de impacto normativo mediante reformas legales (o incluso constitucionales como en Brasil) y disposiciones reglamentarias. Esto indica que la mejora de la calidad normativa ha sido parte de la agenda política de la región, existiendo un propósito común de implementar estrategias para regular la evaluación de normas y políticas, lo que favorece la transparencia, la rendición de cuentas y la racionalización de la función pública mediante el monitoreo de su actividad.

Además, se han establecidos órganos de supervisión, apoyo y consulta para facilitar el desarrollo de los análisis de impacto normativo (ya sea mediante entidades o agencias especializadas como en Brasil y Chile, o a través de órganos colegiados o dependientes de la presidencia como en Perú).

Todo ello, se ha complementado con la expedición de manuales y guías para que las entidades estatales se familiaricen con las metodologías y los criterios aplicables en las evaluaciones de políticas públicas y normas reglamentarias.

Como resultado, se puede afirmar que los Estados latinoamericanos han adoptado, en buena medida, los criterios técnicos recomendados por la OCDE para valorar la calidad normativa.

Sin embargo, al mismo tiempo, no se ha alcanzado un grado suficiente de homogeneidad en la región que haga posible aplicar las mismas soluciones a los distintos países, dado que los países latinoamericanos continúan presentando diferentes niveles de desarrollo en materia de mejora regulatoria.

Así, mientras Chile y México muestran reformas recientes que recogen planes ambiciosos y programas muy desarrollados que pueden servir como modelos sobre cómo implementar los estándares de la OCDE, otros países como Argentina muestran un desarrollo disperso, poco coordinado y con vacíos.

Además, al igual que sucede entre EE.UU. y España, se observa también en América Latina una tensión entre las visiones puramente costo-eficientes (como en México) y las que prevén otros fines adicionales para la valoración de la calidad normativa (como en Perú).

A pesar de esta dificultad, se puede afirmar en términos generales (lo cual ha de ser, en todo caso, interpretado a la luz de las especificidades de cada sistema nacional) la necesidad de que los países latinoamericanos:

1. Establezcan un órgano o instancia central de articulación, coordinación y supervisión de la actividad reguladora, tal y como existe en EE.UU. y España.

2. Introduzcan nuevos estándares no económicos en los análisis de impacto regulatorio, siguiendo lo previsto en los sistemas español y peruano.

3. Establezcan formatos estandarizados para realizar dichos análisis, tal y como se ha hecho en Chile (en lugar de que cada agencia o entidad pública construya sus propios formatos).

4. Implementen nuevos niveles de evaluación en los análisis de impacto normativo, de manera que solo se sujeten a una evaluación escrita las regulaciones de mayor relevancia (las demás pueden someterse a análisis más leves que resulten menos onerosos en cuanto a su realización).

Finalmente, en relación con el caso colombiano, se observan también algunas iniciativas recientes para implementar medidas relativas a la mejora regulatoria. No obstante, el Decreto 1468 (2020) restringe su ámbito de aplicación a los reglamentos técnicos (subgénero de las normas reglamentarias, que recoge estándares sobre las características de un producto, sus procesos y métodos de producción, así como los requisitos administrativos que le son aplicables). Esta limitación es problemática porque, si bien las entidades y órganos administrativos tienen, bajo el principio de buen gobierno, la autonomía para evaluar la calidad regulatoria, se requiere una normativa general y vinculante que determine cómo se deben realizar las evaluaciones y en qué casos es obligatorio o aconsejable realizarlas.

Además, existe una desarticulación entre el nivel central y las entidades territoriales, porque, ante la falta de regulación en los ámbitos local y regional, todas las entidades con funciones de mejora regulatoria pertenecen al ámbito nacional (el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Superintendencia de Industria y Comercio, y el Departamento Nacional de Planeación).

En consecuencia, el sistema colombiano es uno de los menos desarrollados y con más vacíos en materia de mejora regulatoria, sobre todo en relación con la evaluación del impacto normativo. Por ello, le son aplicables todas las recomendaciones realizadas para los demás ordenamientos latinoamericanos. Además, dadas sus especificidades, es también aconsejable la adopción de las siguientes medidas:

1. Extender los análisis de impacto regulatorio a normas diferentes a los reglamentos técnicos, evitando restricciones arbitrarias sobre las normativas objeto de evaluación (es muy importante que esto se extienda a otros sectores administrativos diferentes al de industria y comercio, con una regulación más amplia que sirva de guía y cree estándares vinculantes para evitar que se mantenga como una cuestión discrecional de cada entidad administrativa).

2. Incrementar la coordinación entre los niveles central y territorial con respecto a la aproximación a esta cuestión (así como es obligatorio realizar una memoria justificativa, una consulta pública y un análisis de viabilidad jurídica para todos decretos y resoluciones de

carácter general del orden territorial, lo mismo debería suceder con los criterios para llevar a cabo los análisis de impacto regulatorio).

3. Establecer una entidad o agencia de coordinación regulatoria, que podría encargarse, entre otras cosas, de: (a) verificar que no haya inconsistencias entre las agendas normativas de las distintas entidades públicas; (b) buscar acuerdos cuando haya distintas posiciones sobre el contenido de una determinada regulación; (c) indicar a dichas entidades qué normas reglamentarias están pendientes de emisión según la ley; y (d) actuar como órgano asesor en relación con los análisis de impacto normativo.

A la hora de implementar estas medidas, es importante que los países latinoamericanos en general, y Colombia en particular, tengan, en todo caso, en cuenta que para que el marco formal del Estado de derecho adquiera verdadera eficacia frente a la corrupción transnacional es necesario que se articulen con políticas públicas estructurales que integren control normativo, fortalecimiento institucional y cooperación internacional. De la importancia de un enfoque contextualizado que reconozca la vulnerabilidad de las democracias latinoamericanas ante el COT y la persistencia de desigualdades estructurales que facilitan la captura institucional.

Sección 15. Elementos sobre los principios de participación política y derechos de la ciudadanía y de equidad e inclusión como herramientas de los constitucionalismos social y democrático

51. Principio de participación política y derechos de la ciudadanía[*]

La respuesta a la cuestión relativa a si los derechos de participación política pueden ayudar a responder al fenómeno del COT y a las prácticas corruptas que genera (y, en caso afirmativo, qué ajustes en su configuración podrían permitir una mayor contribución a estos efectos) requiere el estudio de los procesos deliberativos representativos, como parte de un esfuerzo más amplio de fortalecimiento de las instituciones democráticas por volverse más participativas y abiertas a los aportes de la ciudadanía.

Para ello, es necesario partir de una comprensión de la democracia como un conjunto de procedimientos y derechos mediante los cuales los ciudadanos eligen a quienes gobiernan en las distintas administraciones territoriales (local, regional y nacional), influyen en sus decisiones políticas y les responsabilizan de sus actuaciones.

Desde esta aproximación, todas las dimensiones de la calidad democrática tienen asociadas derechos específicos que forman parte del espacio de participación que pretenden proteger, por lo que dicha calidad depende de la medida en que los ciudadanos pueden ejercitarlos de manera efectiva.

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la primera parte de la sección 2.2 del trabajo publicado en 2024 por Olasolo, H., Suelt Cock, V., Flórez Castilla, L.M., Gallo Olivares, J.D. & Curiel Olarte, G.V. como capítulo 8 del volumen 31 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción desde el derecho constitucional. Especial atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 6 de esta misma obra colectiva escrito por Rodríguez, V.G., Fernandes Costa, L. & Alegre, G. (2024). "Las respuestas desde la participación política y los derechos de la ciudadanía".

En este contexto, la participación política incluye ante todo la intervención en procesos políticos formales (como votar o acceder a cargos gubernamentales) y en grupos que ejercen esa participación colectivamente (como los partidos políticos). Todo ello, teniendo en cuenta que la representación política formal gana calidad cuando se da en un entorno que favorece la organización ciudadana en asociaciones y movimientos independientes del Estado (sociedad civil). De ahí, la relevancia de las redes cívicas y los movimientos sociales organizados surgidos en el siglo XXI en América Latina en torno a un discurso de Estado de derecho y a la adopción de políticas con un enfoque en derechos.

La importancia de estas redes y movimientos se ha dejado notar en dos ámbitos en particular:

1. La formación de nuevas estructuras de mediación y el desarrollo de espacios deliberativos entre la sociedad civil y los funcionarios públicos (especialmente en el nivel local), que buscan dar voz a grupos previamente excluidos y promover políticas públicas que respondan a sus intereses.

2. El establecimiento de nuevos mecanismos de rendición de cuentas, como las acciones de responsabilidad social y las experiencias de supervisión articulada, que involucran a los ciudadanos en diversas funciones de supervisión para mejorar su eficacia.

Sin embargo, los resultados obtenidos son mixtos. Así, con respecto al primer ámbito, si bien es cierto que las nuevas estructuras de mediación y espacios de deliberación se han convertido en un complemento importante de los mecanismos electorales de intermediación política porque han permitido dar voz a grupos previamente excluidos y han promovido una distribución más equitativa de los bienes, servicios y recursos públicos, no es menos cierto que ha sido difícil articularlos evitando: (a) su manipulación por el Estado y/o por liderazgos antidemocráticos; y (b) los problemas que el tamaño supone para una participación política directa efectiva.

Además, si bien el nivel y la calidad de la educación, el nivel de la libertad de información y de prensa, y el grado de implicación ciudadana permiten limitar estos peligros, los mecanismos alternativos de participación desarrollados en las últimas dos décadas (incluyendo

la formulación interactiva de políticas, la gobernanza ciudadana, las asambleas populares y la participación electrónica), tienden a generar también desigualdad porque las personas con mayor nivel educativo (así como los jóvenes) están sobrerrepresentadas.

Esta situación tiende a provocar que los intereses de los sectores menos educados de la sociedad queden insatisfechos, lo que plantea un grave problema de legitimidad. Además, favorece que el debate se aleje de las cuestiones socioeconómicas, para dar prioridad a los temas socioculturales como la inmigración, el medio ambiente, la delincuencia y la integración, que tienden a preocupar más a los sectores sociales con más recursos y mejor educación.

En cuanto al segundo ámbito, los resultados han sido mixtos también en materia de rendición de cuentas. En este sentido, cabe destacar, en primer lugar, los aportes de las acciones de responsabilidad social dirigidas a: (a) monitorear el comportamiento de los funcionarios y los organismos públicos para garantizar que cumplen con la ley; (b) exponer los casos de irregularidades que involucran corrupción y violaciones de los derechos humanos; y (c) activar las actuaciones de las agencias de control (tales como las comisiones de investigación judicial o legislativa) para evitar que permanezcan inactivas o se comporten sesgadamente (estas acciones suelen involucrar a movimientos de protesta conformados por grupos directamente afectados por las irregularidades, organizaciones no gubernamentales profesionalizadas y especializadas, y periodismo de investigación).

En segundo lugar, cabe también destacar los mecanismos de control conjunto de las actividades gubernamentales (experiencias de supervisión articulada), que combinan mecanismos estatales y sociales, y requieren para su desarrollo una voluntad de apertura de las agencias públicas de fiscalización y control con el fin de incorporar formas de participación de la sociedad civil que complementen sus actividades de monitoreo.

Sin embargo, estas experiencias presentan también resultados ambivalentes. Así, por ejemplo, mientras el presupuesto participativo de Porto Alegre (Brasil) ha resultado en una mayor inversión en servicios para las personas sin recursos, no ha sido posible, sin embargo, replicarlo con éxito en otros lugares.

Del mismo modo, mientras las auditorías sociales en el estado indio de Andhra Pradesh han contribuido a la lucha contra la corrupción, no han funcionado en el estado de Bihar.

La misma situación se ha observado con las tarjetas de puntuación de atención médica comunitaria, las cuales han permitido reducir en un tercio la mortalidad de los menores de cinco años en Uganda, sin que hayan tenido un impacto positivo en Sierra Leona.

No obstante, a pesar de estos resultados mixtos, se puede afirmar que, durante los primeros quince años del siglo XXI, América Latina no solo ha restaurado con éxito la democracia (haciéndola más sostenible y resiliente), sino que la ha reforzado a través de una importante base de apoyo ciudadano debido al impulso de los movimientos de cambio social.

Por ello, a partir de 2015 el gran desafío ha sido ver cómo avanzar y garantizar en el medio y largo plazo la sostenibilidad de este proceso, en un contexto global volátil lleno de desafíos e incertidumbres. De este modo, en los últimos años el debate se ha centrado en las siguientes preguntas sobre la calidad de la democracia: (a) cómo construir más y mejor ciudadanía; (b) cómo pasar de una democracia electoral a una democracia de ciudadanos e instituciones; (c) cómo conciliar la democracia con un desarrollo económico que permita mayor cohesión social, menor desigualdad y pobreza, y mayor equidad de género; (d) cómo establecer una relación más estratégica entre el mercado y el Estado, y una relación más funcional entre el Estado y la sociedad; (e) cómo hacer que la democracia dé respuesta a las demandas de sociedades más complejas y urbanas; y (f) cómo hacer, en definitiva, que la democracia funcione de manera efectiva en un contexto internacional globalizado.

Con base en la evolución de las distintas variables que influyen en la calidad democrática (elecciones libres, justas, frecuentes y con sufragio universal para adultos, gobierno en manos de los elegidos, libertad de expresión, acceso efectivo por los ciudadanos a fuentes alternativas de información, libertad de organización y reunión, autonomía de las organizaciones frente al gobierno, ciudadanía inclusiva y ausencia de barreras discriminatorias a la participación política y electoral), cabe responder dichas preguntas ofreciendo el siguiente

diagnóstico sobre los desafíos que los países latinoamericanos tendrán que abordar en los próximos años:

1. La existencia de una amplia percepción social de incapacidad e ineficiencia del Estado, la cual se debe a que la corrupción, la inseguridad ciudadana y la debilidad en la protección de los DESCA han provocado que el Estado (cuestionado y debilitado por el neoliberalismo dominante en las últimas cuatro décadas) sea percibido como muy ineficiente por su falta de capacidad de gestión administrativa y un servicio público precarizado que no está profesionalizado ni es independiente (lo que se ve agravado por sus limitaciones para ejercer el monopolio de la violencia legítima).

2. El diseño, con base en la experiencia de terceros países, de mecanismos de rendición de cuentas que resultan inadecuados para la realidad latinoamericana, lo que se debe a la precaria preparación y calificación del personal competente, los intentos por asemejarse a las sociedades más desarrolladas de Norteamérica y Europa y los incentivos incluidos en la ayuda al desarrollo de ciertos países que tienen un gran interés en expandir y/o consolidar su presencia en la región. Esto hace que dichos mecanismos resulten ineficientes, lo que se ve agravado por la incapacidad de los órganos de supervisión para controlar a las entidades que fiscalizan o para exigirles respuestas.

3. La persistencia de América Latina como la región más desigual socioeconómicamente del mundo.

4. El mantenimiento de una gran desigualdad étnico-racial (con una gran marginación de los sectores indígenas y afrodescendientes) y de género (tanto en aspectos socioeconómicos como culturales) en América Latina.

5. La estructura oligopólica de los medios de comunicación, lo que hace que: (a) en aquellos países con una débil oposición política, sean los propios medios quienes asuman este rol frente a los poderes políticos hegemónicos contrarios a sus intereses (que buscan contrarrestar esta influencia creando redes de comunicación pública, emitiendo programas especiales en los que solo habla el presidente o incluso, en ocasiones, imponiendo leyes mordaza); mientras que; (b) en otros países los medios refuerzan a través de su gran difusión a los

candidatos presidenciales que les son favorables (desempeñando en ambos escenarios un papel clave en las campañas electorales).

6. La fragilidad de los partidos políticos y su frecuente reemplazo por candidatos con carrera política propia que no están sometidos a una disciplina o programa de partido, o por partidos articulados en torno a liderazgos personalistas, en los que no existe transparencia financiera, no hay mecanismos internos de selección de los líderes y candidatos, y no hay protocolos para la elaboración de los programas (el hiperpresidencialismo latinoamericano, la personalización de las campañas electorales y la pérdida de la confianza social en los partidos explican, en gran medida, esta situación).

7. La baja calidad de los políticos latinoamericanos debido a su falta de profesionalización, su escasa formación y experiencia y la ausencia de mecanismos de fiscalización de su desempeño.

52. Principios de equidad e inclusión[*]

A diferencia de la aproximación al fenómeno de la corrupción adoptada en la norma y estrategias globales anticorrupción, y en los ordenamientos jurídicos nacionales latinoamericanos, las prácticas corruptas existentes en América Latina, entre las que destacan las promovidas por el COT, muestran una clara naturaleza estructural, causando un grave daño al desarrollo democrático substancial, al deslegitimar los gobiernos y reducir notablemente los recursos disponibles para ejecutar las políticas públicas dirigidas a garantizar la satisfacción de los derechos humanos (sobre todo los DESCA) de los sectores sociales discriminados, vulnerables y/o precarizados.

Esto se debe, en buena medida, a las secuelas del sistema de explotación colonial impuesto en América Latina, el cual, al estar basado en la violencia, la fuerza armada y la supuesta superioridad intelectual occidental, generó relaciones de profunda desigualdad social en torno a la dominación europea, que se apoyó en el concepto de raza, la subordinación de la mujer y la invisibilización de las narrativas alternativas de los pueblos vencidos.

Esta jerarquía del poder en las relaciones socio-culturales y político-económicas se mantuvo después de los procesos de independencia de las primeras décadas del siglo XIX, resultando en una perma-

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección 2.3 del trabajo publicado en 2024 por Olasolo, H., Suelt Cock, V., Flórez Castilla, L.M., Gallo Olivares, J.D. & Curiel Olarte, G.V. como capítulo 8 del volumen 31 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción desde el derecho constitucional. Especial atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 7 de esta misma obra colectiva escrito por Hermes, M. (2024). "Las respuestas desde los principios de equidad e inclusión".

nente "desigualdad constitucional" hasta, al menos, finales del siglo XX con respecto a los grupos indígenas, las poblaciones afrodescendientes y las mujeres.

En este contexto, las prácticas corruptas han sido (y continúan siendo) un mecanismo especialmente eficaz para mantener, y profundizar, las dinámicas de discriminación y exclusión, por lo que se requiere reconducir esta realidad hacia una sociedad que garantice una igualdad material a todos los ciudadanos, bajo el entendido de que el destino de la humanidad no tiene por qué ser la dominación minoritaria a través de mecanismos como el adoctrinamiento y las prácticas corruptas, sino que, por el contrario, es posible afirmar:

1. La posibilidad de un desarrollo democrático substancial, caracterizado por el trato equitativo, la inclusión y la satisfacción de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos, incluyendo a quienes pertenecen a grupos históricamente segregados, que habitan en condiciones de vulnerabilidad y/o que disponen de bajos recursos.

2. La complejidad del proceso democrático que hace que la equidad y la inclusión en el ejercicio de los derechos políticos básicos, en el acceso a los mecanismos de participación y en la configuración de la agenda y los términos del debate sociocultural y político-económico, presupongan una experiencia previa de inequidad y exclusión.

A estos efectos, la CIDH ha subrayado la necesidad de fortalecer: (a) la independencia, imparcialidad, autonomía y capacidad de los sistemas de justicia; (b) la transparencia, el acceso a la información y la libertad de expresión; (c) el grado de cumplimiento de las obligaciones estatales relativas a los DESCA de la población discriminada, vulnerable y/o precarizada; y (d) la cooperación internacional, incluyendo el intercambio de información, la creación de unidades de investigación multilaterales, y el apoyo, participación y cooperación de la sociedad civil.

Sin embargo, aunque esta estrategia puede ayudar a enfrentar en el corto y medio plazo algunos de los síntomas del problema, es insuficiente para abordar de manera eficaz su raíz porque, para ello, es necesario aplicar un proyecto de integración, promoción y desarrollo de la igualdad material de los grupos discriminados, vulnerables y/o precarizados con base en la diversidad y la unión solidaria.

Además, para alcanzar el objetivo de mitigar primero, y eliminar después, el proceso de exclusión de estos grupos de la convivencia social, y garantizar su efectiva ciudadanía, es también imprescindible:

1. Eliminar la prioridad que se sigue dando a un cierto tipo de conocimiento (que constituye el fundamento que ha sostenido desde la época colonial el poder dominante y la ideología de la subordinación), siendo, por tanto, necesario conocer y recuperar los conceptos de las filosofías amerindias (como la noción de poder en el mundo precolombino) a la luz de las contribuciones de la historia, la sociología, la antropología, la crítica decolonial, la filosofía de la liberación y los feminismos del Sur.

2. Recuperar el método histórico para la interpretación jurídica, de manera que se tengan en cuenta las perspectivas necesarias para que se pueda consolidar un verdadero desarrollo democrático substancial, en el que la equidad, la inclusión y la satisfacción de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos sean aspectos primordiales. Esto supone que, no cabe seguir limitando la interpretación y la enseñanza del derecho al texto de la ley, sino que se deben tener en consideración aquellas corrientes de pensamiento que fueron sistemáticamente invisibilizadas a raíz de la exclusión de "las otras subjetividades".

Sin embargo, la corrupción estructural y la profunda desigualdad existentes en la región, que mantienen a la mayor parte de la población en situación de discriminación, vulnerabilidad y/o precariedad (lo que se ha agravado a raíz del Covid-19), muestran que América Latina tiene todavía un camino muy largo por recorrer para abordar satisfactoriamente las causas y los efectos de la inequidad y la exclusión que han caracterizado a sus sociedades durante siglos.

Solo entonces la dignidad humana se legitimará como valor fuente, y será posible alcanzar una verdadera equidad e inclusión sociales que sirvan como un verdadero antídoto contra la corrupción y el COT al eliminar gran parte de los incentivos que los promueven.

Sección 16. Reflexiones finales

53. Priorización en los estándares internacionales de las respuestas ofrecidas por el constitucionalismo liberal, relegación a un segundo plano de las previstas en el constitucionalismo social y desconocimiento del constitucionalismo democrático[*]

Al analizar algunas de las principales respuestas ofrecidas para lucha contra la corrupción y el COT por los constitucionalismos liberal, social y democrático (en particular, el concepto formal de Estado de derecho, los principios de equidad, inclusión y participación política y los derechos de la ciudadanía), se encuentran ciertos imponderables que generan confusión sobre el camino a seguir, destacando a estos efectos la función desempeñada por la OCDE y el GAFI.

Así, la concepción del Estado regulador, que es propia del liberalismo económico y se encuentra en la base del concepto formal de Estado de derecho, ha sido adoptada en los EE.UU., y como consecuencia de su influencia sobre la OCDE, se ha recogido también en los estándares que esta última promueve. Según esta concepción, la administración pública evita intervenir directamente en la provisión de bienes y servicios (dejando esta función en manos de la iniciativa privada),

---

[*] Este elemento se fundamenta en la sección 3 del trabajo publicado en 2024 por Olasolo, H., Suelt Cock, V., Flórez Castilla, L.M., Gallo Olivares, J.D. & Curiel Olarte, G.V. como capítulo 8 del volumen 31 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción desde el derecho constitucional. Especial atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0.

limitándose a regular sus actividades mediante agencias especializadas para garantizar ciertos fines como, por ejemplo, que los mercados se mantengan libres y competitivos. Esta actividad regulatoria ha de ser desarrollada con moderación, evitando que la proliferación de normas tenga un impacto negativo en el principio de legalidad o aumente los costos de transacción de las operaciones de los particulares por la opacidad, la ambigüedad o la ineficiencia de la regulación. Por ello, la calidad regulatoria es vista como una prioridad que se materializa en la necesidad de contar con un órgano transversal a nivel nacional que apoye a las demás agencias para que se cumplan con ciertos estándares de calidad en la producción normativa.

En cuanto al GAFI, sus funciones actuales en materia de lucha contra el blanqueo de capitales, la financiación del terrorismo y las armas de destrucción masiva le han permitido: (a) establecer toda una red de estándares internacionales en la lucha contra el COT y sus prácticas corruptas; (b) impulsar un nuevo entendimiento de la función de las administraciones nacionales con respecto a las actividades de policía, inspección, reglamentación y control (requiriendo la participación, sobre todo en materia de prevención, de numerosos actores privados con el fin de implementar los estándares internacionales); y (c) promover activamente que estos nuevos actores (sujetos obligados) desarrollen mecanismos de autorregulación basados en la prevención de riesgos (programas de cumplimiento)[**].

Como resultado de lo anterior, las entidades públicas nacionales se están viendo reconvertidas en una especie de reguladores de estos programas de cumplimiento, dedicando cada vez menos recursos y tiempo a las funciones de control e inspección directa, lo que las hace dependientes de los sujetos privados en cuyo ámbito de actuación se dan las prácticas perseguidas.

En consecuencia, surge la cuestión relativa a la legitimidad de organizaciones como la OCDE y el GAFI para promover transfor-

---

[**] Todo esto se ha visto facilitado porque sus recomendaciones son aplicadas no solo por sus 39 Estados miembros, sino también a través de las organizaciones asociadas, entre las que se encuentran distintos grupos de acción regionales pertenecientes a Asia y el Pacífico, el Caribe, el Consejo de Europa, Asia, África Oriental, Meridional, Central, del Norte y Occidental y América Latina (GAFILAT).

maciones de esta magnitud, sobre todo si el contenido de sus recomendaciones no tiene en cuenta los intereses de los países en vías de desarrollo del Sur Global, incluidos los latinoamericanos, debido a su menor capacidad de actuación e influencia en los procesos de toma de decisiones en la sociedad internacional. Esta crítica es particularmente relevante en relación con el GAFI porque, si bien ha promovido la extensión de su membresía (ampliando de 16 a 39 el número de Estados parte), resulta evidente que presenta una simbiosis muy significativa con la OCDE, en cuya sede se encuentra alojada su secretaría, y con quien comparte la mayor parte de sus miembros.

El problema se agrava en el caso específico de la lucha contra el fenómeno de la corrupción (especialmente, cuando se encuentra vinculada al COT), porque las estrategias planteadas por la OCDE y el GAFI adolecen, además, de una aproximación lo suficientemente holística como para responder a este fenómeno de manera eficaz.

Además, dichas estrategias relegan a un segundo plano las herramientas ofrecidas por el constitucionalismo democrático, el cual entiende que todas las dimensiones de la calidad democrática tienen asociados derechos específicos, que constituyen un aspecto central del espacio de participación que pretenden proteger (esto en contraposición con lo planteado por el constitucionalismo liberal y por una parte importante de la doctrina sobre el constitucionalismo social, que consideran el Estado de derecho y la rendición de cuentas como dos dimensiones separadas de la calidad de la democracia, limitando a la segunda el análisis sobre la existencia y el grado de efectividad de los derechos).

Por ello, al analizar cada una de las dimensiones de la calidad democrática es necesario abordar la cuestión de la existencia y efectividad de los derechos, lo que además debe hacerse en un contexto global en el que las estructuras institucionales nacionales que acogen modelos y sistemas de control y participación ciudadana están sujetas a una constante erosión.

La situación se complica todavía más si cabe porque el persistente contexto de corrupción estructural y profunda desigualdad socioeconómica, étnico-racial y de género, que mantiene a la mayor parte de la población latinoamericana en situación de discriminación, vulne-

rabilidad y/o precariedad, es una clara evidencia de algo mucho más profundo: las graves secuelas dejadas por un sistema de explotación colonial, generador de relaciones de profunda desigualdad social, que se mantuvieron tras la independencia de los países de la región, lo que se ha traducido en una constante "desigualdad constitucional" hasta la actualidad de los grupos indígenas, las poblaciones afrodescendientes y las mujeres, entre otros.

Por ello, ni siquiera las estrategias contra la corrupción y el COT basadas en un enfoque en derechos, como el propuesto por la CIDH en 2018, parecen ser suficientes para abordar de manera eficaz la raíz del problema (si bien pueden ayudar a paliar algunos de sus síntomas en el corto y medio plazo), lo que requiere en última instancia medidas mucho más estructurales como:

1. Las de naturaleza epistemológica, dirigidas a evitar que continúe siendo preponderante aquel tipo de conocimiento que, desde la época colonial, ha sido utilizado para construir un poder de dominación y una ideología de subordinación.

2. Las de naturaleza hermenéutica, que buscan recuperar el método histórico en la interpretación jurídica con el fin de tener la debida consideración aquellos sistemas de pensamiento que han sido sistemáticamente invisibilizados.

3. Las de carácter operativo-afirmativo, dirigidas a implementar un proyecto de integración, promoción y desarrollo de la igualdad material de los grupos mencionados, con base en la diversidad y la unión solidaria.

Parte V
Elementos de análisis y reflexión de derecho electoral

Sección 17. Reflexiones preliminares

*54. Importancia de comprender las respuestas ofrecidas por el derecho electoral**

A diferencia de la aproximación al fenómeno de la corrupción recogida en la norma y estrategia globales anticorrupción, y en los ordenamientos jurídicos nacionales analizados, la influencia e impacto que las prácticas de corrupción política siguen teniendo en los procesos electorales y de gobernanza de los países de América Latina muestran una naturaleza estructural, lo que repercute, a su vez, en un grave deterioro social e institucional que: (a) dificulta que las decisiones estatales respondan al interés general de su población; y (b) provoca desconfianza entre la población hacia sus instituciones.

Además, la corrupción política en América Latina se encuentra cada vez más vinculada al COT, en especial al narcotráfico, lo que permite que los GDO incidan en la estructura del Estado para su propio beneficio.

Esto se puede observar en distintos aspectos de los procesos electorales, como, por ejemplo, en la selección de candidatos/as cuestionados/as por su trayectoria y relaciones con el COT o la financiación del narcotráfico a partidos políticos y campañas electorales.

Ante esta situación, es necesario comprender con mayor profundidad de qué manera pueden contribuir a reducir este fenómeno

---

* Este elemento constituye una versión revisada de la sección 1 del trabajo publicado en 2024 por Suelt Cock, V., Olasolo, H., Martínez Agudelo, A.M. & Romero Morales, J.J. como capítulo 6 del volumen 32 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción desde el derecho electoral. Especial atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0.

algunas de las principales herramientas del derecho electoral, incluyendo los mecanismos para la selección de las candidaturas a cargos de elección popular, los sistemas de financiación de los partidos políticos y las campañas electorales, los mecanismos de vigilancia, control y sanción del cumplimiento de la normativa electoral (en particular, en materia de financiación) y la regulación de otros mecanismos de influencia indebida en la formulación de políticas públicas, como las actividades de cabildeo o *lobby*.

Sección 18. Elementos sobre los mecanismos de selección de las candidaturas electorales a cargos de elección popular

55. Primera aproximación y estándares internacionales[*]

Para los postulados del constitucionalismo liberal, los partidos políticos se conciben como asociaciones privadas, a las que se les reconoce el derecho a competir libremente en las elecciones y determinar sus propias estructuras y procesos internos. Según esta perspectiva, la regulación y limitación de la autonomía de los partidos políticos no sería posible por tratarse de organizaciones privadas.

Sin embargo, tanto el constitucionalismo social como democrático afirman la necesidad de regular los partidos políticos debido a su papel esencial en el funcionamiento constitucional del Estado. Conforme a esta segunda posición, la exigencia constitucional de democracia interna se explica en la trascendencia política de las funciones de los partidos, al ser el cauce principal para: (a) la participación de la ciudadanía en la política; y (b) influir en la formación y manifestación de su voluntad.

Este debate refleja la importancia de los mecanismos de selección de las candidaturas electorales a la hora de abordar el fenómeno de la corrupción política en el ámbito electoral y su relación con el COT (especialmente, el narcotráfico). De hecho, su relevancia es todavía mayor si se tiene en cuenta: (a) la constante interacción entre los GDO que impulsan actos de corrupción y los actores privados que

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la primera parte de la sección 4 del trabajo publicado en 2024 por Suelt Cock, V., Olasolo, H., Martínez Agudelo, A.M. & Romero Morales, J.J. como capítulo 6 del volumen 32 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción desde el derecho electoral. Especial atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 1 de esta misma obra colectiva escrito por Arriola Echaniz, N., Suelt Cock, V., Gallo Olivares, J.D. & Corres-Illera, M. (2024). "Los mecanismos de selección de las candidaturas electorales".

crean los partidos políticos y/o intervienen en su organización y funcionamiento; y (b) el diseño poco estructurado de los mecanismos de selección de las candidaturas electorales, lo que favorece que se reproduzcan las prácticas corruptas.

Ante esta situación, los estándares internacionales permiten una cierta intervención estatal en la regulación de los partidos políticos. Así, el art. 11 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, y el art. 22 del PIDCP, al reconocer la libertad de reunión y asociación de toda persona, prevén que su ejercicio pueda estar sujeto a las restricciones legales necesarias para garantizar una sociedad democrática, la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden público, la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, y la protección de los derechos y libertades fundamentales. Por lo tanto, toda regulación, interpretación o aplicación de la normativa nacional relativa a los partidos políticos (incluyendo, aspectos tales como sus mecanismos de democracia interna, sus procesos de selección de candidaturas electorales y las garantías de igualdad de género) debe tener en cuenta estos principios y garantizar un equilibrio entre la libertad de asociación y la protección de otros derechos y valores democráticos.

Así mismo, también deben ser tenidos en cuenta por los organismos internacionales, como la Comisión para la Democracia a través del Derecho del Consejo de Europa (Comisión de Venecia), que supervisan las prácticas democráticas de los Estados. De ahí que la Comisión haya hecho énfasis en que: (a) el principio democrático ha de ser el que permita establecer las pautas para la selección de los candidatos/as electorales; y (b) la transparencia, el pluralismo político y el derecho a participar en asuntos públicos son principios claves en los procesos de selección (así se recoge en su Código de Buenas Prácticas en el ámbito de los Partidos Políticos, su Informe sobre el Método de Nominación de los Candidatos en los Partidos Políticos y sus Directrices para la Regulación de los Partidos Políticos).

En particular, estas últimas subrayan la importancia de la democracia interna en los partidos, la transparencia en los procesos de selección de las candidaturas electorales y la igualdad de género en la representación política, lo que incluye, por ejemplo, las leyes de cuotas destinadas a alcanzar una mayor igualdad entre hombres y mujeres.

*56. Regulación de partidos políticos y procesos internos de selección a cargos de elección popular, creación de órganos internos de control y garantías de igualdad de género**

En el ámbito del derecho nacional comparado, existen importantes diferencias entre la aproximación a los mecanismos de selección de las candidaturas electorales en EE.UU. y en los países europeos analizados (España e Italia). Así, mientras en EE.UU. se regula detalladamente el proceso de selección de los/as candidatos/as de los partidos políticos, en España e Italia esta cuestión se deja, en gran medida, a la discrecionalidad de los propios partidos, excepto en lo que se refiere a la garantía de la igualdad de género en la conformación de las listas electorales.

De esta manera, la legislación estadounidense regula de manera detallada los procesos de elecciones primarias para la elección de las candidaturas (especialmente, a la jefatura del Estado), destacando,

---

* Este elemento constituye una versión revisada de la segunda parte de la sección 4 del trabajo publicado en 2024 por Suelt Cock, V., Olasolo, H., Martínez Agudelo, A.M. & Romero Morales, J.J. como capítulo 6 del volumen 32 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción desde el derecho electoral. Especial atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 1 de esta misma obra colectiva escrito por Arriola Echaniz, N., Suelt Cock, V., Gallo Olivares, J.D. & Corres-Illera, M. (2024). "Los mecanismos de selección de las candidaturas electorales".

en particular, el papel que juega la participación ciudadana tanto en las elecciones primarias como en las asambleas locales de votantes, que permiten la elección directa de los representantes en las convenciones nacionales para la elección de las candidaturas de sus partidos a la presidencia del país.

En contraposición, España e Italia se caracterizan por tener una regulación mínima de los partidos políticos, tanto a nivel constitucional como legislativo. Así, el sistema español se limita a garantizar la igualdad de género en las listas electorales, sin que la participación ciudadana en su conformación sea obligatoria, dada la plena autonomía en este proceso de los partidos (los cuales no están obligados a realizar elecciones primarias internas).

En cuanto a Italia, si bien la Corte Constitucional ha declarado inconstitucional el sistema de listas cerradas y bloqueadas por no permitir a los ciudadanos elegir directamente a sus representantes, lo cierto es que la regulación existente sigue dejando en manos de los partidos la determinación de los procesos de selección de sus candidaturas, sin recoger ninguna medida de democracia interna vinculante.

Esto no ha impedido, sin embargo, que algunos partidos políticos españoles e italianos hayan optado voluntariamente por incluir elecciones primarias internas en sus estatutos, a pesar de no existir una obligación jurídica que les obligue a ello.

En cuanto a América Latina, los procesos de selección de candidatos/as se han caracterizado, históricamente, por ser escasamente competitivos, poco transparentes y nada democráticos. En este contexto, y ante la demanda de democratización interna exigida por la ciudadanía, la academia y la cooperación internacional, la mayor parte de los países latinoamericanos iniciaron a partir de la década de 1990 reformas constitucionales y/o legislativas con el fin de: (a) incorporar elecciones internas competitivas; y (b) aumentar la intervención estatal en ciertas cuestiones propias de la vida de los partidos, como la exigencia de una mayor representación de las mujeres en las listas seleccionadas (algo que también estaba sucediendo en aquel momento en el ámbito de la Unión Europea).

Como resultado, se pueden identificar actualmente las siguientes tendencias en relación con la selección de las candidaturas electorales en América Latina: (a) el establecimiento de regímenes jurídicos que regulan los partidos políticos y los sistemas electorales, en el marco de las respectivas constituciones; (b) la regulación de los procesos internos de selección (elecciones primarias) de las candidaturas en los partidos y los movimientos políticos; (c) la selección de los/as candidatos/as de acuerdo con los estatutos internos de los partidos políticos y las coaliciones electorales; (d) la creación de órganos internos de control de los procesos de selección de las candidaturas electorales; y (e) la promoción de la paridad e igualdad de género en las listas electorales a cargos de elección popular.

Lo anterior refleja los esfuerzos legislativos por fortalecer la democracia interna de los partidos políticos en América Latina y promover una mayor representatividad y participación ciudadana en los procesos electorales, lo cual ha sido consecuencia de la ola de movimientos y luchas sociales que tuvieron lugar en Argentina, Brasil, Chile, México y Perú a partir de la década de 1990.

Sin embargo, la celebración de elecciones primarias internas no ha demostrado que garanticen un mejor resultado electoral para los partidos, lo que ha llevado a muchos de ellos a desincentivar su uso cuando no es obligatorio, a pesar de que, con las mismas, se busca generar mayor competitividad y transparencia. Además, la democratización en la selección de candidaturas no ha garantizado un mayor pluralismo, una mayor idoneidad de los/as candidatos/as seleccionados/as o un incremento en el nivel de representación de las mujeres en las listas seleccionadas (excepto en los sistemas de cuotas obligatorias). En consecuencia, se puede afirmar que, ni los intereses de la ciudadanía, ni los de los partidos políticos, se han visto satisfechos en la región.

Finalmente, en cuanto al sistema colombiano, el art. 107 de la Constitución (1991) y la Ley 130 (1994), relativa al Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos, reconocen a los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y afiliarse a los partidos y movimientos políticos (la afiliación a un partido se formaliza mediante el registro correspondiente, prohibiéndose la doble afiliación). Además, establecen que las instituciones políticas deben promover la parti-

cipación ciudadana, el pluralismo político y la toma de decisiones democráticas para acceder al poder y ejercer influencia en la política nacional.

Con posterioridad, la Ley 1475 (2011) ha adoptado reglas más estrictas para la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos en relación con su conformación, financiación (promoviendo una mayor transparencia) y funcionamiento. Por último, la Ley 1864 (2017) ha establecido el catálogo de delitos electorales.

En materia de selección de candidaturas electorales, la normativa colombiana prevé una serie de mecanismos democráticos, como las consultas internas y populares para elegir a los/as candidatos/as a cargos de elección popular, cuyos procesos son regulados y supervisados por el CNE, que asegura su transparencia y el cumplimiento de la regulación vigente. Los resultados de las consultas son vinculantes para los partidos y movimientos políticos, previéndose sanciones para quienes inscriban candidatos que no cumplan con los requisitos legales. Además, con el fin de garantizar la integridad del proceso electoral, se establece la responsabilidad penal para los/as candidatos/as elegidos/as que hayan sido inhabilitados/as por tener una condena judicial, disciplinaria o fiscal.

Como resultado, se puede afirmar que el sistema colombiano presenta como principal fortaleza la promoción del principio democrático y la participación política. Sin embargo, se pueden identificar en la práctica desafíos muy importantes relacionados con la escasa integridad y transparencia del sistema político del país. Esto se refleja, en particular, en: (a) la deficiencia de los procesos internos para avalar las candidaturas electorales; (b) la ineficacia de los controles estatales para verificar que los/as candidatos/as que se inscriban a cargos de elección popular tengan la idoneidad necesaria por no haber sufrido inhabilitación como consecuencia de una condena penal, disciplinaria o fiscal; (c) la escasez de investigaciones, que muy raramente resultan en sanciones para los partidos y las personas involucradas; (d) la ausencia de investigaciones sobre la influencia en dichos procesos del COT y, en particular, del narcotráfico; y (e) la falta de responsabilidad política y ética de los partidos por avalar a candidatos/as inhabilitados/as.

Sección 19. Elementos sobre la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales

57. Primera aproximación y estándares internacionales[*]

La corrupción en los cargos de elección popular representa un grave problema debido a su especial repercusión en la vida pública. La búsqueda de beneficios ilícitos por grupos de poder y GDO, así como los intereses estratégicos de los gobiernos, hacen que los procesos electorales sean especialmente vulnerables a prácticas corruptas, que se manifiestan en ámbitos tan diversos como la financiación ilícita de las campañas electorales, la compra de votos o la influencia indebida en las jornadas de votación.

Ante esta situación, y teniendo en cuenta que la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales representa un pilar esencial en los procesos de elección popular, porque proporciona los recursos necesarios para que puedan llevar a cabo sus actividades, existen normas específicas que regulan esta materia de acuerdo al sistema de financiación (público, privado o mixto) adoptado.

A este respecto, el propio TEDH ha reconocido expresamente la relevancia de regular la financiación de los partidos políticos con el fin de garantizar la integridad de los procesos democráticos, subra-

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la primera parte de la sección 5 del trabajo publicado en 2024 por Suelt Cock, V., Olasolo, H., Martínez Agudelo, A.M. & Romero Morales, J.J. como capítulo 6 del volumen 32 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción desde el derecho electoral. Especial atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 4 de esta misma obra colectiva escrito por García López, L.F., Tortolero Cervantes, F., Mora Gamboa, J.F.G., Ortiz López, D. & Ruiz Velázquez, Anabel (2024). "Regulación, control, fiscalización y sanción en materia de financiación de los partidos políticos y las campañas electorales".

yando que los Estados tienen la potestad de regular esta cuestión para garantizar la transparencia y prevenir los abusos, aunque ello suponga una cierta limitación de los derechos de los partidos.

En cuanto a los sistemas de financiación pública, estos buscan promover la competitividad electoral en aquellas democracias que se encuentran en procesos de consolidación. Para ello tratan de: (a) garantizar una mayor igualdad en la participación política mediante la nivelación del campo de juego entre los diferentes partidos y campañas; y (b) evitar, en la medida de lo posible, la injerencia de intereses privados en el ejercicio del poder.

La financiación pública puede ser directa (otorgada a cada candidato/a que se postula a un cargo de elección popular) o indirecta (como, por ejemplo, conceder subvenciones o exenciones tributarias o garantizar el acceso a medios de comunicación). Sin embargo, este tipo de sistemas no disuaden, en última instancia, la financiación privada (lícita o ilícita). Además, presentan desafíos importantes como la burocratización de los partidos políticos y la limitación de su independencia frente a la influencia del gobierno de turno.

En contraste, los sistemas de financiación privada se basan en las contribuciones de los militantes, las donaciones de personas físicas o jurídicas, los ingresos derivados de las actividades de los partidos o movimientos políticos, los rendimientos de su patrimonio o la contratación de créditos con instituciones financieras. Debido a su origen, este tipo de financiamiento puede llegar a ser más cuantioso que el de origen público, y es preferido por los actores políticos porque les ofrece una mayor liquidez. No obstante, presenta también desafíos importantes, como garantizar la efectiva transparencia y fiscalización del origen de los recursos, al ser especialmente vulnerable a la entrada de activos ilícitos.

En consecuencia, su principal dificultad no es su regulación (es posible imponer restricciones respecto al origen de los recursos y límites máximos a las cantidades que se pueden recibir), sino la limitada capacidad de vigilancia y control de las autoridades electorales en un contexto en el que recolectar fondos privados es, con frecuencia, decisivo para ganar unas elecciones competidas.

Como alternativa a los sistemas precedentes, los modelos mixtos combinan la financiación pública y privada, habiéndose incrementado su aceptación en las últimas décadas, debido al equilibrio que promueven entre los aspectos equitativos y competitivos de la contienda electoral, lo que favorece una participación política diversa e inclusiva, permitiendo que partidos con diferentes niveles de apoyo puedan tener buenos resultados electorales.

Se pueden distinguir diversas modalidades de financiación mixta, incluyendo los denominados *matching funds* (donde el Estado fija la financiación pública a recibir en función del éxito de los partidos, movimientos o candidaturas para recaudar donaciones privadas) y los créditos o descuentos tributarios a favor de los donantes (que buscan preservar las fuentes privadas de financiación y disuadir la recepción de recursos sospechosos exigiendo la identificación de los donantes para la concesión del crédito o descuento).

Actualmente, los modelos mixtos son los más recomendados a nivel internacional, pese a los retos que presentan en términos de transparencia, rendición de cuentas y controles para prevenir la influencia indebida. De esta manera, los estándares internacionales adoptados por la Comisión de Venecia y la OCDE recomiendan a los Estados las siguientes medidas:

1. Equilibrar la financiación pública y privada.

2. Distribuir la financiación pública de manera equitativa entre todos los partidos políticos representados en el parlamento y aquellos que tengan una representación significativa en el electorado (se recomienda además seguir ciertos criterios objetivos a la hora de establecer el nivel de financiación pública).

3. Conceder exenciones fiscales a los partidos políticos y las campañas electorales.

4. Establecer límites a la financiación privada.

5. Incrementar la transparencia mediante la obligación de divulgación de las donaciones privadas.

6. Prohibir las donaciones de las empresas radicadas en el extranjero.

7. Limitar los gastos de las campañas electorales de manera que sean proporcionales al número de votantes al que se pretende llegar.

8. Limitar la participación estatal en la financiación de las campañas, cubriendo solo un porcentaje del gasto o determinándose en proporción al número de votos obtenidos.

9. Promover la transparencia financiera de los partidos políticos, exigiendo la publicación anual de balances financieros.

10. Fomentar que la regulación de la financiación de las campañas electorales y su supervisión se extienda desde la precampaña hasta el periodo posterior a la toma de posesión.

11. Diseñar sanciones equitativas y disuasorias contra las violaciones a las regulaciones de la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales.

12. Adoptar medidas para incrementar la eficacia de la normativa adoptada con el fin de fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones y los procesos electorales.

*58. Regulación de la financiación pública directa o indirecta y de las contribuciones privadas: prohibiciones y límites máximos a las subvenciones públicas y a las donaciones privadas**

En el ámbito del derecho nacional comparado, los dos sistemas no latinoamericanos analizados (España e Italia) presentan diferencias muy significativas en materia de financiación de los partidos políticos y las campañas electorales. Así, el sistema español se basa en la regulación recogida en la Ley Orgánica 8/2007 sobre financiación de partidos políticos y la Ley Orgánica 5/1985 del régimen electoral general, donde se reconocen como fuentes lícitas de financiación política las subvenciones públicas estatales o autonómicas, las donaciones privadas sujetas a límites y otros ingresos como la venta de bienes o las cuotas de afiliación.

Además, la Ley 3/2015 establece criterios adicionales para la concesión de las subvenciones estatales, impone límites adicionales a las

---

* Este elemento constituye una versión revisada de la segunda parte de la sección 5 del trabajo publicado en 2024 por Suelt Cock, V., Olasolo, H., Martínez Agudelo, A.M. & Romero Morales, J.J. como capítulo 6 del volumen 32 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción desde el derecho electoral. Especial atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 4 de esta misma obra colectiva escrito por García López, L.F., Tortolero Cervantes, F., Mora Gamboa, J.F.G., Ortiz López, D. & Ruiz Velázquez, Anabel (2024). "Regulación, control, fiscalización y sanción en materia de financiación de los partidos políticos y las campañas electorales".

donaciones privadas, prohíbe las donaciones anónimas o de personas jurídicas, restringe las donaciones de extranjeros, e impone la obligación de notificar al Tribunal de Cuentas (órgano competente en materia de vigilancia, control y sanción) las donaciones superiores a ciertos montos.

Por su parte, el sistema italiano ha eliminado desde 2013 las subvenciones públicas directas a los partidos políticos, manteniendo la financiación a través de recursos públicos indirectos como deducciones fiscales. Asimismo, prohíbe que los partidos políticos puedan ser financiados por entidades públicas o con participación estatal y establece límites máximos a las donaciones privadas.

Con respecto a los sistemas latinoamericanos, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú parecen cumplir formalmente con la mayor parte de los estándares internacionales mencionados en el elemento anterior. Además, si bien se optó inicialmente por modelos de financiación pública para combatir la presencia de recursos ilícitos en la política, con el tiempo se han tenido que reconocer sus limitaciones, lo que ha provocado que la mayoría de los países acojan actualmente sistemas mixtos.

De este modo, los sistemas latinoamericanos estudiados, además de haber fortalecido los mecanismos de fiscalización del cumplimiento de la normativa relativa a las donaciones privadas, presentan las siguientes características:

1. Con respecto al componente de financiación pública directa, Brasil, Colombia y México exigen para tener acceso a la misma la superación de ciertos umbrales de votación. Así mismo, en México, el umbral permite no solo acceder al financiamiento público, sino, conservar el registro y acceder a todas las prerrogativas jurídicas de los partidos políticos. Por su parte, en Colombia se combina el reparto de una cierta cantidad de recursos públicos de manera igualitaria entre todos los partidos que superan el umbral requerido, y una distribución adicional de recursos según el número de curules obtenidas en el Congreso nacional, las asambleas departamentales y los consejos municipales.

2. Con respecto a la financiación pública indirecta, varios países contemplan la regulación del financiamiento público indirecto

mediante el acceso gratuito a los medios de comunicación (radio y televisión) para la difusión de sus campañas electorales (Argentina, Brasil y México). México otorga, además, a los partidos políticos un régimen fiscal especial, mientras que Argentina exime a los partidos del pago de impuestos.

3. En cuanto a la regulación de la financiación privada, todos los países han establecido límites. Así, Brasil las restringe a las personas naturales, Perú limita las contribuciones en efectivo, Argentina, Chile y Colombia expresan los límites en porcentajes del total de gasto permitido en las campañas y México permite un máximo de contribuciones anuales. El límite común en todos estos países es que, el aporte, no exceda el valor total de los gastos de campaña.

4. En cuanto a las prohibiciones, cabe resaltar que en Brasil la financiación por parte de las personas jurídicas (incluidas las empresas) fue considerada inconstitucional en 2015 (poco después del caso *Lava Jato*). Así mismo, no es posible recibir aportes por parte de gobiernos o entidades públicas extranjeras, a excepción de Perú y Colombia, que las permiten para llevar a cabo actividades de formación, capacitación e investigación. Chile y Perú prohíben, además, los aportes de empresas del Estado o donde éste tenga participación, mientras que Argentina y Colombia prohíben los aportes de contratistas del Estado.

Finalmente, Colombia, es el único país que contempla expresamente la prohibición de la financiación proveniente de actividades ilícitas y de personas imputadas por delitos relacionados con la financiación, pertenencia o promoción de grupos armados ilegales, el narcotráfico, los delitos contra la administración pública y los crímenes de lesa humanidad.

59. Mecanismos de vigilancia, control y sanción del cumplimiento de la normativa electoral que regula la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales: primera aproximación y estándares internacionales[*]

La violación de las normas que regulan la financiación electoral genera graves consecuencias para la integridad de los procesos democráticos. Por ello, contar con sistemas efectivos y eficientes de control, fiscalización y sanción para prevenir y castigar la financiación irregular de los partidos políticos y las campañas electorales resulta crucial en relación con todo tipo de modelos de financiación (públicos, privados o mixtos).

Los sistemas de control, vigilancia y sanción se basan en una serie de herramientas y mecanismos, que incluyen, entre otros, el registro público de los partidos políticos, la determinación de topes de

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la primera parte de la sección 6 del trabajo publicado en 2024 por Suelt Cock, V., Olasolo, H., Martínez Agudelo, A.M. & Romero Morales, J.J. como capítulo 6 del volumen 32 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción desde el derecho electoral. Especial atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 4 de esta misma obra colectiva escrito por García López, L.F., Tortolero Cervantes, F., Mora Gamboa, J.F.G., Ortiz López, D. & Ruiz Velázquez, Anabel (2024). "Regulación, control, fiscalización y sanción en materia de financiación de los partidos políticos y las campañas electorales".

gasto en las campañas electorales, y la obligación de mantener una contabilidad detallada de los ingresos y los gastos. Además, conllevan la creación de órganos de fiscalización especializados en supervisar el flujo de fondos de los partidos y las campañas para garantizar su transparencia e integridad.

No obstante, la implantación de este tipo de medidas no implica el saneamiento inmediato del proceso electoral. Por el contrario, el aumento de los costos de las campañas electorales, la corrupción política y la falta de capacidad de fiscalización son variables que deben tomarse en cuenta al momento de diseñar este tipo de medios de control. Además, la influencia del COT en general, y del narcotráfico en particular, en la política representa una amenaza adicional, complicando aún más la tarea de garantizar la integridad de los procesos electorales.

En cuanto a los estándares internacionales, destacan en primer lugar las recomendaciones emitidas por la OCDE como base en el análisis de la legislación electoral de varios de sus Estados miembros. Entre las mismas, cabe mencionar las relativas a regular la financiación política y a abordar la problemática que representan las donaciones anónimas, la sobredimensión de los donativos y la falta de independencia en las instituciones de control.

En el mismo sentido, la Comisión de Venecia (2001) ha subrayado la importancia de fomentar a nivel nacional la transparencia financiera de los partidos, exigiendo la publicación anual de sus balances financieros, así como la imposición de sanciones proporcionales a cualquier irregularidad en la financiación de las campañas electorales.

Finalmente, los Reglamentos 1141/2014 y 2018/673 del Consejo y el Parlamento de la UE, así como la decisión de la mesa del Parlamento Europeo de 1 de julio de 2019, han desarrollado un detallado marco jurídico en materia de financiación electoral, que incluye las siguientes herramientas de control y fiscalización: (a) el registro obligatorio de los partidos políticos; (b) la especificación en los estatutos de los partidos de los órganos y cargos que ejerzan la representación administrativa, financiera y legal, así como de las normas sobre la elaboración, aprobación y verificación de las cuentas anuales; (c) la

determinación en los estatutos de los partidos de los mecanismos para dotar de transparencia a sus libros contables, las donaciones recibidas y la política de protección de los datos personales; y (d) la obligación de los partidos y fundaciones de presentar informes de ingresos y gastos a la autoridad competente y al ordenador del Parlamento Europeo en los seis meses siguientes al final de cada ejercicio financiero.

60. Registro de partidos políticos, límites máximos de ingresos y gastos de campaña, órganos internos de fiscalización, obligaciones y estados contables, sistemas de auditoría y evaluación externa, sanciones y órganos competentes para su imposición[*]

En el ámbito del derecho nacional comparado, los dos sistemas no latinoamericanos analizados (España e Italia) presentan sistemas de vigilancia, control y sanción de la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales que cumplen formalmente con los estándares internacionales arriba mencionados, y en particular con la normativa de la UE.

Del mismo modo, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú han adoptado también sistemas de vigilancia, control y sanción

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la segunda parte de la sección 6 del trabajo publicado en 2024 por Suelt Cock, V., Olasolo, H., Martínez Agudelo, A.M. & Romero Morales, J.J. como capítulo 6 del volumen 32 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción desde el derecho electoral. Especial atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 4 de esta misma obra colectiva escrito por García López, L.F., Tortolero Cervantes, F., Mora Gamboa, J.F.G., Ortiz López, D. & Ruiz Velázquez, Anabel (2024). "Regulación, control, fiscalización y sanción en materia de financiación de los partidos políticos y las campañas electorales".

de la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales, los cuales parecen, al menos en términos formales, cumplir, en gran medida, con los estándares internacionales en los siguientes aspectos: (a) registro de partidos políticos; (b) topes máximos de ingresos y gastos de campaña; (c) órganos de fiscalización; (d) obligaciones contables; (e) informes de ingresos y gastos o estados contables; (f) sistemas de auditoría; (g) evaluación de balances financieros de partidos y campañas electorales; (h) sanciones; y (i) órganos judiciales competentes para su imposición.

En relación con el registro, todos los países analizados prevén el registro obligatorio de los partidos y movimientos políticos, el cual cumple una función organizativa, publicitaria y de vigilancia, de manera que, para adquirir personería jurídica y ser visibles para el Estado y para terceros, es necesario inscribirse.

Respecto a los límites máximos de gastos de campaña, se advierte que en la mayoría de las legislaciones: (a) se fijan topes de ingresos y gastos para cada tipo de campaña (nacional, departamental y local); (b) estos se calculan en función del número de habitantes con capacidad de voto en la respectiva circunscripción, con base en fórmulas predefinidas que utilizan índices financieros o que tienen en cuenta variables económicas que prevén la inflación y la pérdida del poder adquisitivo de las monedas; y (c) se divulgan en lugares de fácil acceso o consulta (solo en el caso brasileño, el legislador ha omitido indicar el tope de gastos de las campañas, por lo que le ha correspondido hacerlo al Tribunal Superior Electoral).

En cuanto a los órganos de vigilancia, control y sanción, Argentina y Brasil tienen órganos judiciales competentes para el cumplimiento de estas funciones, mientras que el resto de países estudiados disponen de organismos de carácter administrativo, cuyas resoluciones pueden ser, en todo caso, impugnadas ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Además, en lo que refiere a su composición, la mayoría de los ordenamientos prevén su carácter colegiado, siendo sus miembros elegidos por otros organismos y/o autoridades públicas.

Sobre las obligaciones de contabilidad, se recogen dos obligaciones generales: (a) la designación de los responsables económicos o financieros de los partidos políticos y las campañas electorales; y (b)

la definición de los canales permitidos para la administración de los recursos de los partidos y las campañas (la tendencia general es garantizar la trazabilidad de los recursos a través de una cuenta bancaria que permita su adecuada fiscalización).

Así mismo, se contempla la posibilidad de recepción y administración de los fondos a través de intermediarios financieros, que reciben los recursos que son aprobados por la autoridad electoral (estos recursos se ponen a disposición de los partidos, o se destinan a las campañas electorales).

En relación con el principio de transparencia, y con el fin de hacer públicos los intereses que los partidos y las campañas representan con base en el origen de su financiación, se recoge la obligación de realizar informes de sus ingresos y gastos contables para conocer el origen y forma de administración de sus recursos. En particular, todos los sistemas analizados establecen la obligación de los partidos de realizar un informe general anual y el deber de las campañas de presentar un informe específico al finalizar el proceso electoral. Sin embargo, a pesar de lo anterior, se observa que, como regla general, muchos recursos no son reportados ante el órgano de vigilancia y control, siendo además muy difícil de probar que se han recibido recursos no reportados.

Respecto a las auditorías y evaluaciones, la mayoría de las legislaciones estudiadas imponen a los partidos la obligación de contratar auditorías externas para la verificación del cumplimiento de las normas sobre su financiación. Todo esto sin perjuicio de que las autoridades electorales de todos los países estudiados cuentan con órganos especializados para la correcta evaluación y verificación de los estados contables.

En cuanto a la facultad de imponer sanciones, las autoridades judiciales tienen en todos los sistemas analizados la posibilidad de pronunciarse con relación a los casos de incumplimiento de la normativa sobre financiación de partidos y campañas. Sin embargo, mientras en Argentina y Brasil, el pronunciamiento se hace directamente ante la inexistencia de órganos de carácter administrativo competentes en la materia, en los demás sistemas el pronunciamiento judicial es fruto de la impugnación de las correspondientes resoluciones administrativas sancionatorias.

Finalmente, es importante subrayar que, a pesar de todos los esfuerzos realizados en las últimas dos décadas por cumplir formalmente con los estándares internacionales, sigue siendo manifiesta la debilidad institucional, tanto del sistema colombiano (debido, en buena medida, a que el CNE es elegido por los miembros del Congreso, que integran los partidos políticos que han de ser fiscalizados, y en su caso sancionados), como de los demás sistemas latinoamericanos.

Esto hace que los mecanismos de vigilancia, control y sanción sean ineficaces, lo que permite que, a pesar del prolijo desarrollo de la legislación electoral en esta materia, se mantengan índices de corrupción política muy elevados, una estrecha relación con el COT y el narcotráfico, y la utilización generalizada de los recursos públicos en beneficio de partidos y acuerdos políticos.

Es por ello, que las estrategias de control financiero electoral tienen que ir más allá de los mecanismos formales de reporte y auditoría, requiriéndose, en particular, una integración activa entre órganos electorales, autoridades financieras, unidades de inteligencia y cooperación judicial internacional, que permita evitar que la normatividad sea meramente declarativa y promueva una rendición de cuentas real y estructural**.** De lo contrario, tal y como sucede en la actualidad, es imposible detectar la penetración silenciosa de capitales ilícitos en campañas y partidos.

Sección 20. Elementos sobre la regulación de otros mecanismos de influencia indebida en la formulación de políticas públicas

61. Regulación de las actividades de cabildeo o lobby y gestión de intereses particulares[*]

La gobernanza es un modelo de gestión que puede materializarse a través de diferentes dinámicas, y cuya característica principal consiste en la construcción de redes entre distintos actores sociales para la toma de decisiones públicas basadas en la representatividad.

Entre dichas dinámicas, destaca la actividad de cabildeo o *lobby*, que, por su propia naturaleza, se constituye como un canal de relacionamiento directo entre diversos sectores con influencia y las au-

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de: (a) la primera parte de la sección 7 del trabajo publicado en 2024 por Suelt Cock, V., Olasolo, H., Martínez Agudelo, A.M. & Romero Morales, J.J. como capítulo 6 del volumen 32 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción desde el derecho electoral. Especial atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores (esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0); y (b) la sección 6 del trabajo publicado en 2024 por Restrepo Medina, M.A. & Olasolo, H. como capítulo 7 del volumen 20 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte I. Medidas transversales de prevención*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores (esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0). Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid: (a) el capítulo 5 del mencionado volumen 32 escrito por Sponchiado, J.R. (2024). "El cabildeo y la gestión de intereses"; y (b) el capítulo 5 del referido volumen 20 escrito por Nieto Rodríguez, M.A. (2024). "La regulación de las actividades de cabildeo como manifestación de la gobernanza de los intereses privados".

toridades ejecutivas y legislativas, así como los funcionarios públicos, dentro del proceso de promulgación y adopción de ciertas políticas y normas. Esto refleja el potencial del cabildeo para promover la participación democrática, al tiempo que es también percibido como una actividad de dudosa integridad, que puede dar lugar a situaciones de influencia indebida.

Es aquí donde se encuentra su conexión (como una de las manifestaciones de la gobernanza de los intereses privados) con la corrupción y el COT. De hecho, diversos estudios han podido determinar que la interacción de los intereses privados con las autoridades y funcionarios públicos puede fomentar prácticas corruptas con el fin de obtener beneficios al margen del ordenamiento jurídico y del interés general.

El problema parte de la interrelación que existe entre el fenómeno de la corrupción, por un lado, y el cabildeo y la gestión de intereses, por otro, sobre todo teniendo en cuenta que las acciones y estrategias propias de estos últimos pueden llegar a infringir la legalidad, generando con ello la pérdida de confianza, una mayor dificultad en el ejercicio de los derechos fundamentales y la adopción de políticas públicas impulsadas por intereses privados. Además, las actividades de *lobby* pueden tener también un impacto transnacional mediante organizaciones que funcionan en red y tienen la capacidad de alterar las instituciones, transformar los procesos de los gobiernos y llegar incluso a paralizar parte de la acción preventiva y coercitiva de los Estados.

Incluso, desde la doctrina se ha hablado del potencial del cabildeo para generar ingobernabilidad, en la medida en que puede llegar a desatar una crisis en el ejercicio del poder público, que bajo este tipo de influencias se torna en un poder secreto, dando lugar a una especie de "criptogobierno" o "subgobierno", que actúa de manera oculta, buscando satisfacer intereses particulares. Todo esto tiene especial importancia en contextos sociopolíticos con fuertes asimetrías sociales, donde: (a) el poder político depende esencialmente de la capacidad económica de los distintos actores en juego; y (b) la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales está estrechamente vinculada al COT y, en especial, al narcotráfico.

Ante esta situación, surge la cuestión relativa a la forma en que las normas especiales que regulan las actividades de cabildeo o *lobby*, en sentido estricto, y la gestión de intereses particulares, en sentido amplio, pueden contribuir a abordar el fenómeno de la corrupción en América Latina y, más específicamente, en Colombia. En particular, se plantea la pregunta sobre si, con el fin de prevenir y/o sancionar la corrupción y el COT, a nivel nacional: (a) se definen las actividades de cabildeo; (b) se establecen mecanismos que requieran su publicación y transparencia; y (c) se incluye un régimen de sanciones en caso de incumplimiento

Para abordar esta cuestión, es necesario, en primer lugar, distinguir entre los grupos de interés, los grupos de presión y el cabildeo, con base en el papel que cada uno desempeña en el escenario sociopolítico. Así, los grupos de interés son definidos como actores colectivos que representan diversos sectores de la sociedad y cuyos objetivos pueden ser políticos o de otra naturaleza. En contraste, los grupos de presión se caracterizan por intervenir activamente en el proceso político para influir en las decisiones estatales. Finalmente, el cabildeo o *lobby* consiste en un conjunto de prácticas utilizadas por algunos grupos (especialmente, los de presión) para influir en decisiones legislativas y de política pública.

Lo anterior refleja la interconexión entre estas figuras, y su estrecha relación con la corrupción política, porque, en ocasiones, este tipo de estrategias para influir en la toma de decisiones puede ser ilícito, sobre todo en contextos de debilidad institucional y ausencia de control. Esto está, así mismo, vinculado con la financiación política y la capacidad de influencia en las autoridades públicas, lo que debilita la confianza en las instituciones democráticas y dificulta el ejercicio de ciertos derechos fundamentales.

En consecuencia, la regulación de las actividades de cabildeo y de gestión de intereses particulares se ha convertido en uno de los elementos fundamentales para contrarrestar la corrupción (tanto política como pública) y su vinculación al COT, porque busca establecer límites claros entre las prácticas legítimas y las ilegítimas, así como determinar las consecuencias de su desconocimiento. No obstante, los desafíos para los Estados latinoamericanos son muy grandes, sobre todo a la luz del contenido de los actuales estándares internacionales.

Con respecto a estos últimos, destaca en relación con el cabildeo, las Recomendaciones de la OCDE sobre transparencia e integridad en el *lobby*, y los posteriores informes sobre su nivel de implementación. Las Recomendaciones consideran que la regulación del *lobby* es fundamental para garantizar procesos políticos transparentes y justos, por lo que plantea principios como la igualdad de acceso a los procesos de formulación de políticas públicas, la transparencia en las actividades de cabildeo y la promoción de una cultura de la integridad, que buscan, en última instancia, la implementación de un sistema de mitigación de los riesgos asociados con dichas actividades. Así mismo, resaltan la importancia de la participación de la sociedad civil y la necesidad de reconocer la responsabilidad social de los actores involucrados en los procesos de *lobby*.

En sus informes de seguimiento, la OCDE ha destacado especialmente la necesidad de adaptar las regulaciones nacionales sobre el cabildeo a las nuevas herramientas ofrecidas por las tecnologías de la información y la globalización para influir en la toma de decisiones políticas (como el uso de las redes sociales y las tecnologías digitales). Así mismo, ha subrayado la importancia de garantizar la integridad en el proceso de formulación de políticas públicas, sobre todo ante ciertas contingencias de carácter crítico, como la ocurrida en 2020 con la pandemia de COVID-19.

Finalmente, en su informe de 2021, la OCDE ha hecho particular énfasis en que muchos de sus Estados miembros han adoptado regulaciones específicas respecto al cabildeo, pero no han acabado de resultar efectivas, debido a la necesidad de mejorar aspectos como la transparencia en los procesos de *lobby*, los estándares de integridad y la promoción de una participación más inclusiva en el proceso político.

62. Registros obligatorios de lobistas, deberes de divulgación de actividades y de transparencia en las relaciones con autoridades y funcionarios públicos, principio de igualdad de acceso a los procesos de elaboración de las políticas públicas y desafíos de las nuevas tecnologías[*]

[*] Este elemento constituye una versión revisada de: (a) la segunda parte de la sección 7 del trabajo publicado en 2024 por Suelt Cock, V., Olasolo, H., Martínez Agudelo, A.M. & Romero Morales, J.J. como capítulo 6 del volumen 32 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción desde el derecho electoral. Especial atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores (esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0); y (b) la sección 6 del trabajo publicado en 2024 por Restrepo Medina, M.A. & Olasolo, H. como volumen 20 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte I. Medidas transversales de prevención*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores (esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0). Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid: (a) el capítulo 5 del mencionado volumen 32 escrito por Sponchiado, J.R. (2024). "El cabildeo y la gestión de intereses"; y (b) el capítulo 5 del referido volumen 20 escrito por Nieto Rodríguez, M.A. (2024). "La regulación de las actividades de cabildeo como manifestación de la gobernanza de los intereses privados".

En el ámbito del derecho nacional comparado, los sistemas nacionales europeos estudiados (España e Italia) presentan una regulación escasa y fragmentada del *lobby*, que contrasta con la sólida normativa existente en los EE.UU.

España es objeto de especial preocupación debido a la ausencia de legislación en el ámbito nacional, si bien algunas comunidades autónomas como Cataluña y Navarra han adoptado su propia regulación de la materia. Esta ausencia de normativa nacional genera inquietud respecto a la transparencia en la financiación de los partidos políticos y la falta de igualdad de acceso a la información. Por ello, a pesar de algunos esfuerzos, como el registro voluntario ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, se requiere la adopción de una estrategia normativa mucho más sólida y efectiva frente al cabildeo y gestión de intereses particulares.

Italia presenta, por su parte, el nivel más alto de fragmentación en la normativa sobre el *lobby*, contando con disposiciones específicas a nivel local y regional, en lugar de tener una normativa de ámbito nacional. En este contexto, destacan las regulaciones aprobadas en la Toscana y Molise, que contienen normas específicas relativas a la actividad de cabildeo ante los gobiernos locales, como los requisitos de registro para los lobistas, la divulgación de sus actividades y el deber de transparencia en las relaciones entre los grupos de interés y los funcionarios públicos. Así mismo, aunque ha habido también ciertos intentos para regular el cabildeo a nivel nacional, estas iniciativas han enfrentado críticas importantes debido a su falta de claridad y efectividad. Sin embargo, diversos escándalos de corrupción han mostrado recientemente la necesidad de garantizar la transparencia en los procesos políticos, lo que ha aumentado la presión para que se regulen con mayor detalle las actividades de *lobby* en todo el país.

En contraste con España e Italia, en EE.UU. existe una regulación mucho más detallada del *lobby* como consecuencia de una mayor tradición histórica en el reconocimiento de este tipo de actividades, plasmada en leyes como el *Lobbying Disclosure Act* y el *Honest Leadership and Open Government Act*. Su principal objetivo es aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en las actividades de cabildeo a través del establecimiento de requisitos claros y precisos para el

registro de lobistas, la divulgación de sus actividades y la prevención de las prácticas corruptas.

Entre los países latinoamericanos estudiados, destacan los sistemas chileno y peruano debido a su regulación del *lobby* y la gestión de intereses particulares, impulsando la promoción de la transparencia y la integridad. Así, Perú fue el primer país latinoamericano en abordar esta materia, a través de la Ley 28.024 (2003), que regula, tanto la gestión de intereses ante la administración pública en sentido amplio, como la actividad de *lobby*, incluyendo a los gestores de intereses profesionales y remunerados.

Por su parte, Chile ha adoptado la Ley 20.730 (2014) para regular el cabildeo y la gestión de intereses ante las autoridades y funcionarios públicos, en la que: (a) se distingue conceptualmente entre el *lobby*, que es remunerado, y la gestión de intereses particulares, que no lo es; y (b) se establecen registros de los encuentros entre lobistas, autoridades y funcionarios, con el fin de aumentar la transparencia en las relaciones con el Estado. Así mismo, se ha reformado el código penal con el fin de reforzar la responsabilidad penal en este ámbito, expandiendo su campo de acción.

Lo anterior pone de presente la priorización que estos dos países han dado a la transparencia y la integridad en sus legislaciones, estableciendo registros públicos y definiciones claras sobre las actividades y grupos objeto de regulación. Sin embargo, aún se aprecian debilidades en cuanto a la igualdad de acceso a las autoridades y funcionarios públicos de los distintos grupos de interés, ya que no se han adoptado medidas específicas para abordar las asimetrías de poder socioeconómico que los caracterizan.

México se sitúa en la mitad del espectro de los países de la región analizados, en la medida en que, a pesar de no contar con una regulación federal exhaustiva, los Reglamentos del Senado y de la Cámara de Diputados de la Federación: (a) definen el cabildeo y los actores involucrados; (b) establecen requisitos de registro público de sus actividades con los grupos de interés y de presión; y (c) prevén prohibiciones y límites a la actuación de los parlamentarios. Por ello, en comparación con Argentina y Brasil, México muestra ciertos avances, a pesar de lo cual queda todavía mucho camino por recorrer para

llegar a una normativa federal, integral y efectiva sobre el cabildeo y la gestión de intereses particulares en el ámbito público.

A diferencia de los demás países de la región, Argentina y Brasil carecen de una regulación nacional específica sobre el cabildeo y la gestión de grupos. Así, aunque Argentina implementó el Decreto 1.117 (2003), con el fin de regular el acceso a la información pública en el ámbito del poder ejecutivo federal, dicha normativa se limita a ese ámbito y no define claramente, ni el cabildeo, ni la gestión de intereses particulares. Por su parte, Brasil no cuenta con ningún tipo de regulación específica sobre esta materia a nivel federal.

Finalmente, en lo que se refiere al sistema colombiano, su normativa resulta incipiente y no aborda detalladamente el acceso a la información en materia de gestión de intereses particulares. Además, aunque la Resolución MD-2348 (2011) de la Cámara de Representantes ha creado un registro público de cabilderos para actuar en los trámites e iniciativas legislativas, y ha definido el *lobby* como todo esfuerzo realizado por individuos o grupos para expresar sus posiciones en defensa de intereses particulares en el proceso legislativo, lo cierto es que el registro es voluntario y ha sido muy poco utilizado por los lobistas.

Así mismo, todos los proyectos de ley propuestos en esta materia por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República desde su creación en 2016, han sido sistemáticamente rechazados, o ni siquiera abordados, por el Congreso. Con ellos se pretendía desarrollar, conforme a las recomendaciones de la OCDE y los modelos de EE.UU. y Chile, el capítulo IV de la Ley 1474 (2011), y especialmente su art. 61, que permite a la autoridad competente solicitar información adicional sobre determinadas gestiones de interés particulares cuando exista algún elemento de prueba de alguna conducta ilícita.

De esta manera, la adopción de una normativa específica sobre el cabildeo y la gestión de intereses sigue siendo esencial en Colombia, porque favorecería el desarrollo de estrategias de transparencia, integridad e igualdad de acceso a los centros de toma de decisiones públicas, permitiría abordar las cuestiones planteadas por las nuevas tecnologías, promovería la reducción de las asimetrías de poder y limitaría, en cierta medida, la influencia ejercida por el COT y el narcotráfico.

En definitiva, a la luz de lo anterior, se puede afirmar que la adopción de los estándares internacionales (especialmente, los recomendados por la OCDE) en algunos sistemas latinoamericanos ha contribuido a limitar los excesos característicos de las actividades de cabildeo, mitigando así la participación de los lobistas y los representantes del COT en las prácticas de corrupción política.

Sin embargo, en la mayoría de los sistemas estudiados, la regulación del cabildeo y de la gestión de intereses particulares es todavía nueva e incipiente, o ni siquiera existe. Además, incluso en aquellos sistemas que más la han desarrollado, como Perú y Chile, se observan debilidades importantes ante la ausencia de medidas específicas para reducir las notables asimetrías de acceso a los procesos de elaboración de las políticas públicas.

En consecuencia, no es posible afirmar que, como regla general, las legislaciones nacionales latinoamericanas reconozcan los riesgos generados por las actividades de *lobby* en relación con la corrupción y COT, abriendo un campo amplio para el diagnóstico en esta materia y para la formulación de recomendaciones que permitan en el futuro regular adecuadamente estas actividades, con el fin de: (a) reducir el alcance de su influencia indebida en el contenido de las decisiones y políticas públicas; (b) prevenir la expansión de la corrupción y el COT a nivel transnacional; y (c) fortalecer la institucionalidad del Estado, las dinámicas participativas y la transparencia como pilares del ejercicio del poder y de la construcción de democracia.

Además, parece necesario tener en cuenta la capacidad que pueden llegar a tener las organizaciones de la sociedad civil para hacer de contrapeso a los cabilderos, y el papel que podrían jugar los tribunales de justicia, en caso de que estas organizaciones promuevan acciones de litigio estratégico que busquen la adopción de una regulación integral en esta materia.

Sección 21. Reflexiones finales

*63. Ineficacia de las reformas electorales dirigidas a abordar la estrecha relación entre la corrupción política, el narcotráfico y los procesos electorales en América Latina: cinco claves para su comprensión**

En América Latina, la corrupción política está cada vez más vinculada al narcotráfico, lo que garantiza al COT impunidad e incluso, en ciertos contextos, protección estatal para que los negocios ilegales operen libremente y atraigan nuevos negocios ilícitos.

Ante esta situación, es necesario comprender mucho mejor las relaciones entre la corrupción política, el narcotráfico y los procesos electorales para poder determinar cómo deben sanearse las instituciones a cargo del control electoral y la defensa de la democracia, porque dichas relaciones configuran una forma particular de corrupción estructural que permite a los GDO incidir en la estructura del Estado para el beneficio de sus organizaciones criminales.

Además, como resultado de lo anterior, surge la cuestión relativa a la eficacia de las reformas de contenido electoral para enfrentar

---

* Este elemento constituye una versión revisada de la sección 3 del trabajo publicado en 2024 por Suelt Cock, V., Olasolo, H., Martínez Agudelo, A.M. & Romero Morales, J.J. como capítulo 6 del volumen 32 de la Colección Perspectivas Iberoamericanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción desde el derecho electoral. Especial atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional.* Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 1 de esta misma obra colectiva escrito por Hernández Becerra, A. (2024). "Primera aproximación a las respuestas desde el derecho electoral a la estrecha relación entre corrupción, elecciones y narcotráfico".

esta situación, la cual ha de ser respondida desde las siguientes cinco claves de análisis:

1. Corrupción electoral y reforma política. Como se ha visto en los elementos precedentes, las reformas políticas han sido una constante en América Latina desde la década de 1970 con el fin de aliviar momentos críticos de los países de la región en situaciones de creciente descontento de la población. Este tipo de reformas han consistido en rediseñar la arquitectura estatal y/o desarrollar los componentes del régimen político.

A pesar de que su eficacia ha sido muy precaria, "el reformismo" sigue siendo un recurso habitual en los países latinoamericanos para la transformación sociopolítica, al que se acude sin éxito con el fin de abordar las crisis de las democracias de la región. En este sentido, cabe señalar que algunos Estados han reformado su sistema electoral con mayor frecuencia que otros, como es el caso de Colombia y México, que son los países donde más se han ensayado las reformas políticas de naturaleza electoral, y que comparten la debilidad de sus instituciones, un presidencialismo excesivo, una escasa cultura participativa de los ciudadanos y una constante relación con el crimen asociado al narcotráfico. En contraste, Argentina, Brasil, Chile y Perú han construido la democracia, tras superar los duros periodos de dictadura que han padecido, a partir de nuevos diseños constitucionales y de reglas que regulan los partidos políticos y la competencia electoral.

2. La financiación de los partidos políticos y las campañas electorales. Solo a finales del siglo XX, en el marco de la tercera ola democrática en América Latina, se realizaron reformas (constitucionales y/o legislativas) dirigidas a promover la transparencia en los flujos de dinero, garantizar las condiciones mínimas de igualdad entre los competidores y asegurar recursos a las organizaciones minoritarias. Estas reformas establecieron límites a la financiación privada, y definieron los sistemas de financiación pública o mixta en condiciones equitativas para todos los actores políticos (sujetando a todos ellos a determinados límites y condiciones).

En particular, cabe subrayar que, mientras Colombia y México han legislado abundantemente en este sentido, Argentina, Chile y

Perú lo han hecho en menor medida, y Brasil ha sido, sin duda, el más discreto. Fruto de estas reformas legislativas, el sistema predominante en la actualidad de financiamiento político en América Latina es el mixto (público-privado), según el cual, junto a las fuentes de financiación estatal, se permiten aportes del sector privado, si bien con crecientes restricciones.

Las legislaciones en esta materia son muy detalladas y con una apariencia de rigurosidad, lo que contrasta con un sistema de sanciones laxas que, además, no terminan siendo impuestas a los infractores. La ineficacia de estas medidas es una constante debido a la inoperancia y debilidad de los organismos responsables de vigilar y controlar los partidos políticos y los procesos electorales, lo que impide, en última instancia, velar adecuadamente por el cumplimiento con la legislación electoral. De esta manera, la ingeniería constitucional sobre las reglas relativas a la financiación, el control político y la justicia electoral ha mostrado sus límites, a lo que hay que unir la falta de formación ciudadana en valores democráticos (tema central del sistema educativo).

Además, es necesario prestar especial atención a la corrupción que se presenta en el ejercicio del poder político durante los periodos de reelección, porque la continuidad en el poder suele venir acompañada de importantes afectaciones al erario público con el fin de obtener los recursos necesarios para financiar los siguientes ciclos electorales.

3. La corrupción asociada al COT. Las medidas adoptadas en la región con respecto a este fenómeno han sido escasas porque las reformas con contenido electoral se caracterizan por no referirse expresamente a los narcotraficantes con el fin de impedirles su participación en política. La excepción es el caso colombiano, porque la reforma constitucional de 2009 impone responsabilidad a las organizaciones políticas por avalar candidatos/as relacionados/as con las actividades del narcotráfico. Además, la Ley 1475 (2011) define las sanciones a imponer por esta conducta, que consisten en la imposición de multas, la devolución de los recursos públicos percibidos mediante el sistema de reposición de votos y la cancelación de la personería jurídica. Sin embargo, incluso en Colombia, continúa siendo necesario regular de manera más estricta y controlar con mayor efi-

cacia la financiación de la actividad política para poner freno al COT y salvaguardar a los gobiernos territoriales de su influencia.

4. El recurso al cabildeo o *lobby* político y a las prácticas de influencia indebida en el diseño y ejecución de las políticas públicas. Así, si bien el cabildeo es una práctica lícita que permite la divulgación y defensa de asuntos de interés ante las autoridades, cuando se transforma en un intercambio de favores se convierte, sin duda, en una actividad ilícita. Por ello, el cabildeo ha sido regulado, primero en Perú, y posteriormente en Chile y México. En cuanto a Colombia, a pesar de la reforma constitucional de 2009, esta no se ha reglamentado por la falta de voluntad política del Congreso colombiano.

En todo caso, las regulaciones del cabildeo adoptadas en estos países no han pasado de algunas buenas intenciones, siendo especialmente preocupante la falta de respuesta ante los riesgos que presenta la corrupción asociada al *lobby* no regulado, lo que permite que se toleren unas relaciones poco claras e informales entre el sector privado y el sector público. Además, se ha identificado la existencia de otros mecanismos de influencia indebida de intereses privados en la formulación de políticas públicas que no se encuentran adecuadamente regulados, como, por ejemplo, las denominadas "puertas giratorias", que, además de fomentar dicha influencia indebida, facilitan el lavado de activos ilícitos por el COT (especialmente, el narcotráfico) a través de la financiación ilegal de partidos y campañas.

5. La pérdida de confianza en la democracia. Todo lo anterior ha ido construyendo un imaginario colectivo que ha afectado a las instituciones públicas, con la consiguiente pérdida de legitimidad y el aumento de la abstención electoral, impidiendo un adecuado funcionamiento de las democracias. Esta situación se ha presentado a pesar de que existe un consenso en la región para: (a) prohibir la adquisición de riqueza personal a expensas de los bienes públicos; y (b) combatir la percepción de que la actividad política está motivada por razones económicas de índole personal. Además, la ineficacia de los mecanismos de control, que refleja el fracaso de las reformas políticas, ha provocado que la mayor parte de la población latinoamericana no esté de acuerdo con la actual forma de funcionamiento de la democracia en sus respectivos países.

*64. Insuficiencia de una estrategia limitada a las reformas institucionales y los desarrollos normativos para abordar la corrupción asociada al crimen organizado transnacional**

Como hemos visto en los elementos precedentes, los países latinoamericanos han venido confrontando desde la década de 1990 el fenómeno de la corrupción política en el ámbito electoral y su relación con el COT, a través de sucesivas reformas constitucionales y legislativas para: (a) fortalecer la democracia interna de los partidos políticos, promover una mayor representación de las mujeres en las listas electorales y fomentar la participación ciudadana en los procesos de elección popular; (b) incorporar los estándares internacionales en relación con las fuentes públicas y privadas de financiación de los partidos políticos y las campañas electorales, sus límites y prohibiciones; y (c) ajustar los mecanismos de vigilancia, control y sanción de los partidos y los/as candidatos/as electorales a los estándares internacionales sobre fiscalización del cumplimiento de la normativa electoral (especialmente, en materia de financiación).

Además, algunos países como Chile y Perú han dado pasos relevantes para regular otros mecanismos que permiten ejercer una in-

---

* Este elemento constituye una versión revisada de la sección 8 del trabajo publicado en 2024 por Suelt Cock, V., Olasolo, H., Martínez Agudelo, A.M. & Romero Morales, J.J. como capítulo 6 del volumen 32 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción desde el derecho electoral. Especial atención a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0.

fluencia indebida en la formulación de las políticas públicas, como es el caso de las actividades de cabildeo o *lobby* y la gestión de intereses particulares.

Sin embargo, los resultados obtenidos a través de este proceso de reforma normativa no han sido, ni mucho menos, los esperados porque, entre otras cuestiones: (a) numerosos partidos políticos han dejado de realizar primarias cuando estas no son obligatorias debido a que su celebración no garantiza un mejor resultado electoral; (b) la democratización en la selección de las candidaturas no ha supuesto necesariamente un mayor pluralismo, ni una mayor representación de las mujeres en las listas seleccionadas (excepto en los casos de cuotas obligatorias); (c) los mecanismos de vigilancia, control y sanción de la nueva normativa electoral siguen siendo ineficaces, especialmente en lo que se refiere a la fiscalización de los procesos de selección de las candidaturas electorales y de las fuentes de financiación de los partidos y las campañas; y (d) la regulación detallada de las actividades de cabildeo y *lobby* en países como Chile y Perú no ha permitido reducir las notables asimetrías de acceso a los organismos públicos de toma de decisiones debido a las grandes disparidades socioeconómicas que caracterizan a estos países.

Todo esto ha provocado que se mantenga en gran parte de América Latina la naturaleza estructural de las prácticas de corrupción política y de las situaciones de captura del Estado, las cuales se encuentran cada vez más vinculadas al COT, lo que ha provocado, a su vez, que los niveles de desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones y las políticas públicas hayan aumentado en gran medida.

Dos parecen ser las causas principales que explican esta situación. Por un lado, la adopción de una aproximación estrictamente normativa para enfrentar el problema, sin tener en cuenta sus otras dimensiones (social, política, económica, cultural y educativa). Por otro lado, la debilidad institucional e inoperancia de los organismos responsables de vigilar y controlar los partidos políticos y los procesos electorales (ya sea debido a su falta de independencia o autonomía, ya sea el resultado de la ausencia de personal especializado o de los limitados recursos presupuestarios, logísticos y/o tecnológicos con los que cuentan), lo que impide velar por el adecuado cumplimiento de la nueva normativa electoral.

Así mismo, la ausencia (Argentina y Brasil) o insuficiencia (Colombia y México) de la regulación de otros mecanismos de influencia indebida en la formulación de las políticas públicas, como las actividades de cabildeo o *lobby* o la gestión de intereses particulares, no ha hecho sino agravar el problema porque: (a) afecta al principio de transparencia de la información, al seguimiento de las decisiones públicas y a la participación ciudadana; y (b) facilita que las decisiones públicas respondan, directa o indirectamente, a los intereses del COT.

A esto hay que añadir la expansión de ciertas prácticas que refuerzan los vasos comunicantes opacos entre los sectores público y privado, debido a su inadecuada regulación en las legislaciones latinoamericanas. Un caso paradigmático de esta situación es el de las denominadas "puertas giratorias", que tienen la particularidad de ser doblemente nocivas puesto que, además de favorecer la influencia indebida en las decisiones públicas de intereses privados en perjuicio del interés general, promueven la financiación ilegal de los partidos políticos y las campañas electorales, al facilitar el lavado de una buena parte de los activos ilícitos del COT y, en especial, del narcotráfico.

Algunos de los problemas identificados pueden ser abordados desde una perspectiva estrictamente normativa y de reforma institucional. De hecho, el derecho electoral es un instrumento ciertamente relevante para interrumpir las cadenas de captura del Estado**,** en especial mediante la supervisión de procesos internos de selección de candidaturas y financiación electoral, puesto que no basta con garantizar elecciones internas o cumplir con cuotas de género, sino que es indispensable blindar el proceso electoral frente a la infiltración de recursos ilícitos**,** incorporando auditorías financieras preventivas, monitoreo de vínculos con grupos delictivos y mecanismos de cooperación internacional para rastrear flujos financieros sospechosos.

Sin embargo, cada vez hay más voces que alertan de la insuficiencia de adoptar una perspectiva exclusivamente normativa para abordar el fenómeno de la corrupción política en el ámbito electoral y su relación con el COT. Esto se debe, por un lado, a que los Estados de la región, a pesar de ser formalmente democráticos, presentan elevados niveles de concentración oligárquica del poder político y económico, lo que fomenta a su vez que —a través de mecanismos como la

financiación de las campañas políticas, las actividades no reguladas de cabilderos con acceso preferencial a organismos y entidades públicas, y la incorporación al gobierno de funcionarios con vínculos familiares o profesionales con el mundo empresarial— se genere una dependencia estructural hacia el sector privado por parte del sector público. Y, por otro lado, a las distintas dimensiones involucradas en la cada vez más estrecha y fluida relación entre narcotráfico, corrupción política y procesos electorales.

Por ello, si se quiere tener un cierto nivel de eficacia en la lucha contra la corrupción política y su estrecha relación con el COT en América Latina, esta no puede ser solo abordada desde una estrategia limitada a las reformas institucionales y los desarrollos normativos, sino que requiere una aproximación integral, que tenga en cuenta las distintas dimensiones del fenómeno y comprenda la función central que juega en la articulación de las relaciones entre Estado y sociedad.

Parte VI
Elementos de análisis y reflexión de derecho administrativo I: Medidas transversales de prevención

Sección 22. Reflexiones preliminares

65. Identificación de los ámbitos de incidencia de la administración pública objeto de análisis[*]

La degradación ética es una de las maneras en las que los GDO buscan generar un ambiente propicio para eludir el sistema institucional con el fin de alcanzar sus objetivos, razón por la cual promueven distintas prácticas corruptas para influir en la conducta de todo tipo de autoridades y funcionarios de rango alto, medio y bajo. De esta manera, la corrupción asociada al COT puede utilizarse para neutralizar a individuos e instituciones y puede tener efectos nocivos en la cultura política y el tejido social.

Para enfrentar con mayor eficacia este fenómeno es importante identificar aquellos ámbitos de incidencia de la administración pública contemporánea en los cuales, de manera transversal a todos los procesos administrativos, es posible incorporar medidas preventivas que: (a) hagan énfasis en la aplicación de técnicas de prevención situacional; y (b) estén basadas en el análisis de riesgos en el ejercicio de la función administrativa y en su desempeño.

Entre estos ámbitos cabe destacar los siguientes: (a) la creación de sistemas de integridad para el sector público basados en la gestión de riesgos, el control interno, las auditorías y la protección de los denunciantes; (b) la utilización estratégica de los datos digitales

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección 1 del trabajo publicado en 2024 por Restrepo Medina, M.A. & Olasolo, H. como capítulo 7 del volumen 20 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte I. Medidas transversales de prevención*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0.

de libre uso; (c) el establecimiento de una administración pública, abierta y segura a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones; (d) el control social, y en particular las denuncias, las veedurías ciudadanas y las movilizaciones populares; (e) la regulación de las actividades de cabildeo como manifestación de la gobernanza de los intereses privados; y (f) la regulación de los conflictos de intereses.

Cada uno de estos ámbitos ha sido analizado desde una perspectiva comparada que contrasta los principales estándares internacionales que les son aplicables, y su actual regulación en: (a) aquellos países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú), que por su tamaño, población y peso político y económico tienen una particular relevancia en la región; y (b) ciertos países no latinoamericanos que ejercen una especial influencia en América Latina (principalmente, Estados Unidos y España).

Sección 23. Elementos relativos al fortalecimiento de los sistemas de integridad del sector público

66. Primer acercamiento a las distintas dimensiones de los sistemas de integridad del sector público[*]

En contextos donde los particulares y la administración tienen poco respeto por el cumplimiento de la ley y muestran un bajo compromiso con los valores públicos, es más fácil que permeen los intereses privados delictivos en la actuación institucional. Así mismo, en situaciones de amplia corrupción y falta de acatamiento a la ley es difícil establecer contextos favorables para el florecimiento de las virtudes cívicas. Por ello, una parte importante del éxito de una política anticorrupción radica en el fomento de la integridad pública, lo que convierte a la ética del servidor público en una variable muy relevante en la mitigación de riesgos de conductas que facilitan las prácticas corruptas.

De esta manera, junto a las reglas abstractas e institucionales que delimitan el ámbito de competencia de los servidores públicos, aparecen estándares de conducta, hábitos y patrones socioculturales que pueden afectar la aplicabilidad de la ley, y por lo tanto deben ser considerados al momento de la formulación de estrategias de pre-

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección 2.1 del trabajo publicado en 2024 por Restrepo Medina, M.A. & Olasolo, H. como capítulo 7 del volumen 20 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte I. Medidas transversales de prevención.* Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 1 de esta misma obra colectiva escrito por Rojas Villamil, H.D. (2024). "La creación de un sistema de integridad para el sector público basado en la gestión de riesgos, el control interno, las auditorías y la protección de los denunciantes".

vención de la corrupción. Esto supone que los sistemas jurídicos regulan realidades sociales específicas en las que interactúan agentes que participan de concepciones sobre la ética y los valores públicos que pueden afectar la integridad del servicio público.

Como resultado, es importante que, a la hora de formular políticas, planes de acción o reformas legales para luchar contra la corrupción y el COT se haga énfasis en promover la cultura de la legalidad, la probidad y los valores públicos de la sociedad. Esto se justifica porque, en ocasiones, algunos estándares de conducta informales, con efectos favorables sobre lo público, pueden necesitar ser reforzados por mecanismos institucionales que los preserven. Asimismo, en otros casos, puede existir en la práctica un déficit en el cumplimiento de las exigencias de probidad que requiera una mediación normativa para modificar patrones de conducta, concepciones o convicciones sociales. En consecuencia, los sistemas de integridad pública que buscan incentivar, promover y preservar estándares éticos son especialmente relevantes para mejorar la cultura de legalidad.

Estos sistemas comprenden un conjunto de funciones complejas (pedagógicas, comunicacionales, investigativas y consultivas, entre otras) que van más allá de las actuaciones penales y disciplinarias frente a las infracciones éticas. No se limitan, por tanto, a mejorar la persecución de conductas reprochables desde una perspectiva penal, disciplinaria o fiscal, sino que se configuran como sistemas autónomos, que complementan las actuaciones sancionatorias, pero cuyos objetivos son más amplios, incluyendo, entre otros, los siguientes:

1. Clarificar cuáles son los valores aplicables al servicio público y cómo se les debe dar aplicación de manera concreta en el ejercicio de la función pública.

2. Reconocer que hay conductas que, si bien no llegan a tener una adecuación típica que justifique el reproche punitivo, pueden impactar el principio de buena administración y la mejor prestación del servicio público para el ciudadano.

3. Identificar escenarios de riesgo y eliminar ambigüedades con un enfoque preventivo.

Además, a la hora de comparar los rasgos distintivos de las principales recomendaciones de los organismos multilaterales en la materia y los diversos sistemas nacionales (latinoamericanos y no latinoamericanos) de integridad pública, cabe distinguir tres dimensiones principales: (a) una dimensión orgánica, relativa a los tipos de órganos internos y externos de las entidades públicas encargados de diseñar, implementar y supervisar los programas de ética pública; (b) una dimensión sancionatoria, relativa a la interrelación entre la implementación de los sistemas de integridad pública y la activación del *ius puniendi* del Estado; y (c) una dimensión de capacitación en materia de probidad en el sector público, que se centra en los aspectos pedagógicos.

67. Dimensión orgánica[*]

La necesidad de una estructura orgánica competente y responsable que sea diseñada para implementar los sistemas de integridad es una constante en los ordenamientos jurídicos analizados, dada la diversidad de talento humano y recursos materiales e institucionales necesarios para poder desarrollar sus funciones. Ante esta situación, en cada uno de los sistemas nacionales coexisten diferentes órganos encargados de la operación del sistema de integridad que se pueden clasificar en las cuatro categorías siguientes:

1. Órganos con funciones de formulación de estrategias integrales para la adopción de reformas legislativas o administrativas. Este es el caso del Consejo Asesor Presidencial (CAP) contra los conflictos de intereses, el tráfico de influencias y la corrupción en Chile, que es un buen ejemplo de cómo se puede conformar un órgano asesor para el diseño de propuestas que, con base en una perspectiva integral del fenómeno, articulen un conjunto coherente de reformas y políticas públicas dirigidas a generar un modelo de integridad más completo y eficaz que permita mejorar el contenido y grado de cumplimiento de los estándares de ética pública.

Así mismo, es de destacar que en sistemas como el colombiano, el mexicano o incluso el chileno, todas las entidades o agencias públi-

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección 2.2 del trabajo publicado en 2024 por Restrepo Medina, M.A. & Olasolo, H. como capítulo 7 del volumen 20 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte I. Medidas transversales de prevención*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 1 de esta misma obra colectiva escrito por Rojas Villamil, H.D. (2024). "La creación de un sistema de integridad para el sector público basado en la gestión de riesgos, el control interno, las auditorías y la protección de los denunciantes".

cas tienen competencia para expedir sus propios códigos de conducta, lo que, si bien puede generar una proliferación de códigos y estándares diferentes en la administración (a diferencia de los sistemas unificados, como el de los EE.UU.), promueve que los funcionarios participen en el diseño de sus propios principios éticos, generando una mayor apropiación y correspondencia con los retos éticos que enfrentan, los cuales pueden variar en énfasis y magnitud entre las distintas entidades.

2. Órganos con función de interpretación. Se trata de instancias de naturaleza administrativa (no judicial), especializadas en ética pública, que tienen facultades consultivas respecto a la interpretación de los alcances de los códigos de ética, como ocurre con la *Office of Government Ethics* (OGE) en EE.UU. o los Comités de Ética en México.

3. Órganos de monitoreo. A pesar de que las agencias, oficinas o comités de ética de los sistemas evaluados no suelen tener funciones sancionatorias, sí realizan funciones de monitoreo, tienen canales de denuncia y desarrollan investigaciones, debiendo alertar a las autoridades competentes sobre las violaciones a la ética pública que sean constitutivas de delito o infracción administrativa. Un buen ejemplo a este respecto es la *Comissão de Ética Pública* (CEP) de Brasil, la cual realiza visitas técnicas para evaluar riesgos éticos, monitorear el cumplimiento y emitir recomendaciones.

4. Órganos para emitir recomendaciones. Sistemas como los de Brasil, España, EE.UU. y México cuentan con instancias que, con base en un enfoque preventivo, buscan identificar riesgos y conductas antiéticas para brindar recomendaciones. Así mismo, en España, las agencias regionales antifraude, como la de Cataluña, cumplen esta función en relación con los procedimientos y prácticas de transparencia, haciendo además un seguimiento puntual del cumplimiento de las recomendaciones.

Ante esta multiplicidad de órganos que conforman los sistemas nacionales de integridad, surgen dos cuestiones principales: (a) la primera relativa a si conviene crear nuevos órganos para desarrollar las funciones de los sistemas de integridad, o si es preferible su asignación a departamentos o agencias previamente existentes; y (b) la segunda sobre la manera en la que se articula su interrelación y coordinación.

Con respecto a la primera cuestión, existe la preocupación de que hacer proliferar órganos de ética, ya sean internos o externos, genera el riesgo de provocar duplicidades con otras dependencias similares como las oficinas de control interno o las oficinas de personal y gestión del talento humano. De ahí que lo importante sea, ante todo, que la función administrativa esté efectivamente radicada en un órgano que cuente con la planta de personal calificada para la operación del sistema de integridad y que tenga los recursos materiales para su cumplimiento. Por tanto, es posible que dependencias de control interno o agencias externas preexistentes puedan asumir esta función administrativa bajo las condiciones mencionadas, sin que haya necesidad de crear nuevos órganos.

En relación con la segunda cuestión, se pueden identificar dos aproximaciones principales:

1. Sistemas mixtos conformados por órganos internos y externos. En estos sistemas, la competencia administrativa para llevar a cabo las distintas funciones del sistema de integridad se distribuye entre: (a) dependencias que forman parte de la estructura organizacional de una entidad pública; y (b) entidades de derecho público externas y autónomas. Este es el caso de EE.UU. donde la cabeza de cada agencia federal debe elegir entre sus empleados a un *Designated Agency Ethics Official* (DAEO) que dirige la aplicación del programa de ética internamente y tiene el deber de coordinar su actividad con la OGE (entidad externa que se encarga de supervisar, liderar y vigilar el cumplimiento del programa de ética de todas las agencias federales). Se trata de una división del trabajo en el que se asignan competencias complementarias que refuerzan el sistema de integridad y requieren un alto grado de coordinación. De esta manera, mientras la oficina externa asume funciones regulatorias, consultivas, de vigilancia y de capacitación dirigida a los oficiales de ética internos, estos últimos velan por el cumplimiento de los estándares éticos de forma concreta.

Una estructura similar se adopta en México, donde los comités de ética de las distintas entidades se articulan con la Secretaría de la Función Pública para garantizar el respeto a los estándares éticos de los funcionarios públicos.

2. Sistemas basados en agencias u oficinas anticorrupción. Un ejemplo en este sentido es el caso español, donde, ante la ausencia de coordinación desde el nivel nacional, se han creado en 7 de las 16 comunidades autónomas agencias anticorrupción que cumplen las funciones necesarias para promover y supervisar el cumplimiento de los valores y principios del servicio público (incluyendo, la recepción de denuncias, su investigación, la identificación de riesgos, la formulación de propuestas, la capacitación y la difusión de estándares éticos).

Este sistema se caracteriza por la ausencia de una entidad central que coordine o articule la operación de las distintas agencias autonómicas entre sí. De hecho, ante la falta de voluntad del gobierno español para diseñar e implementar un Plan Nacional contra la Corrupción, ha sido a través de la propia gestión e interrelación entre las agencias autonómicas que se ha establecido una red estable (Red Estatal de Oficinas y Agencias Anticorrupción de España) para compartir información y experiencias y unificar criterios.

Ante estas dos aproximaciones, la primera, en la que se interrelacionan de manera completaría dependencias internas con oficinas o agencias externas para generar una división competencial que robustezca el sistema de integridad, es más eficaz a estos efectos, lo cual se debe a que: (a) los agentes u oficinas internas tienen cercanía con el funcionamiento de la entidad de que se trate y por tanto: (i) conocen mejor sus prácticas, hábitos, procedimientos y normatividad, los cuales son factores determinantes de las conductas de los funcionarios; y (ii) pueden identificar con más precisión los focos de riesgos éticos que podrían requerir intervenciones estratégicas; y (b) la agencia externa permite crear criterios transversales aplicables a las diversas entidades públicas, supervisar, apoyar y capacitar a las dependencias internas de ética, servir de instancia consultiva y coordinar la aplicación del programa de ética de la administración pública en sus distintos organismos.

Así, por ejemplo, en los EE.UU., la OGE tiene la función de desarrollar, implementar y supervisar el programa de ética pública para la rama ejecutiva del poder público, como un instrumento de planificación y seguimiento de actividades y objetivos tendientes a la mejora de la probidad pública. Este instrumento parece tener mayor

concreción que los códigos de ética que existen en varios de los demás países analizados, puesto que incluye acciones concretas diseñadas y planificadas en cada entidad. Además, este modelo, así como el mexicano, guardan también una cierta similitud con el sistema brasileño donde la CEP tiene funciones consultivas y de administración en relación con la aplicación del Código de Conducta de la Alta Administración Federal.

68. Dimensión sancionadora[*]

En los sistemas de integridad estudiados, existe una tendencia común a trascender la visión punitiva y reactiva, para incorporar un enfoque preventivo y de promoción de buenas prácticas. Así, puede haber infracciones a la ética pública que en las circunstancias del caso no constituyan delito, pero que generen la necesidad de tomar medidas para hacerlas cesar. Incluso, en ocasiones, aun habiéndose impuesto una sanción penal o administrativa, la gestión del riesgo puede superar la esfera de una acción individual y requerir ajustar ciertos aspectos sistémicos o estructurales de la organización, con el fin de evitar futuras infracciones a los principios éticos. Todo esto se refleja en los códigos de ética, que más que una manifestación del *ius puniendi* del Estado, tratan de abordar áreas relevantes para la integridad que no se reducen a la imposición de sanciones.

Además, esta necesidad se plasma en una frecuente distinción entre los órganos competentes en materia pedagógica y de supervisión o seguimiento y aquellos competentes para aplicar sanciones. De esta manera, las agencias de ética, aunque no suelen tener asignada la competencia para juzgar disciplinaria o penalmente a los servidores públicos, normalmente establecen canales, procedimientos y protocolos de denuncia, puesto que los funcionarios o entidades encarga-

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección 2.3 del trabajo publicado en 2024 por Restrepo Medina, M.A. & Olasolo, H. como capítulo 7 del volumen 20 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte I. Medidas transversales de prevención*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 1 de esta misma obra colectiva escrito por Rojas Villamil, H.D. (2024). "La creación de un sistema de integridad para el sector público basado en la gestión de riesgos, el control interno, las auditorías y la protección de los denunciantes".

dos de las funciones de difusión o implementación de los estándares éticos pueden identificar acciones antijurídicas (y, en ocasiones, tener incluso la competencia de supervisar la actuación sancionatoria de las autoridades competentes). De este modo, se promueve que las autoridades pertinentes inicien, conforme al debido proceso, las investigaciones del caso.

En consecuencia, se puede afirmar que los sistemas de integridad son complementarios a las respuestas punitivas de naturaleza penal y disciplinaria, porque las investigaciones por infracciones a los códigos de ética y las denuncias pueden llevar a identificar delitos y faltas disciplinarias. Por ello, se requiere una coordinación para establecer canales efectivos que permitan compartir elementos materiales probatorios y establecer estrategias conjuntas para desincentivar conductas delictivas, entre otros aspectos.

En este sentido, es importante subrayar que todas las legislaciones nacionales estudiadas adoptan medidas a estos efectos. Así, por ejemplo, Perú y Colombia remiten en los aspectos penales o disciplinarios directamente a las autoridades competentes. Por su parte, España y EE.UU. presentan modelos en los que: (a) las agencias u oficinas de ética disponen de canales para denunciar; y (b) de encontrarse que la inobservancia de los principios éticos conlleva una conducta delictiva se remite a la autoridad competente. De esta manera, la OGE, por ejemplo, no aplica sanciones en EE.UU., pero sí supervisa que internamente se adopten los correctivos para que las trasgresiones éticas cesen, haciendo además un seguimiento del control interno.

Así mismo, destaca el caso de México, donde los comités de ética tienen la función de valorar presuntas violaciones a los códigos de conducta con el objeto de emitir recomendaciones, bajo el criterio de que, junto con la reacción penal o disciplinaria que corresponda, existe una labor independiente orientada a preservar la probidad en el servicio público.

En definitiva, es en los aspectos no punitivos donde los sistemas de integridad se muestran más relevantes porque abarcan una dimensión preventiva autónoma, y enfrentan retos mayores en el diseño de mejoras políticas públicas y normativas, lo que no quiere decir que la sanción no sea relevante dentro de los sistemas de integridad analizados.

69. Dimensión de capacitación[*]

La dimensión de capacitación resulta fundamental dentro de los sistemas de probidad en los países estudiados, constituyendo, sin duda, un aspecto que denota esa función independiente, complementaria y no necesariamente punitiva que cumplen los códigos de ética o los programas de integridad. Esta dimensión tiene como premisa el entendimiento de que a través de la formación se mejora la cultura de la legalidad y el nivel de satisfacción de los estándares éticos, lo que a su vez repercute en una mejor prestación del servicio público. Por ello, en algunos sistemas como en los EE.UU., capacitarse en integridad es una obligación que debe ser cumplida (especialmente, por los DAEO) dentro de los tres primeros meses de ejercicio del cargo, teniendo que ser completada por una actualización constante de los funcionarios públicos con el fin de poder identificar en todo momento la forma en la que los principios deben guiar su conducta ante contextos cambiantes específicos.

Dentro de los ordenamientos jurídicos analizados existen modelos en los que las funciones de difusión y enseñanza están a cargo de un órgano interno de la entidad, otros en los que hay órganos externos y autónomos que cumplen esta función y sistemas híbridos que mezclan ambas aproximaciones. Por ejemplo, en España, las agen-

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección 2.4 del trabajo publicado en 2024 por Restrepo Medina, M.A. & Olasolo, H. como capítulo 7 del volumen 20 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte I. Medidas transversales de prevención*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 1 de esta misma obra colectiva escrito por Rojas Villamil, H.D. (2024). "La creación de un sistema de integridad para el sector público basado en la gestión de riesgos, el control interno, las auditorías y la protección de los denunciantes".

cias antifraude llevan a cabo cursos, programas y eventos dentro de una estrategia de capacitación a funcionarios de otras entidades. Así mismo, en Colombia el Sistema Nacional de Integridad del Servicio Público Colombiano tiene la función de difusión, promoción, formación y seguimiento respecto al cumplimiento de los principios éticos, siendo sus destinatarios tanto los servidores públicos, como los particulares que interactúan con la administración pública (función que cumple con el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)). Sin embargo, en los EE.UU. son las propias agencias federales las que deben llevar internamente acciones para difundir los principios éticos del sector público como parte de las funciones de los DAEO.

Finalmente, es importante tener en cuenta que, si bien la mayor parte de la capacitación se centra en los funcionarios públicos, existen otros actores relevantes en materia de probidad pública que también requieren de formación en esta materia. Por ello, algunas legislaciones nacionales como la colombiana prevén la difusión de los principios de integridad en el sector privado, mientras que en el caso de la Agencia Antifraude de Cataluña se capacita expresamente a los miembros de los partidos políticos en cuanto aspirantes a ocupar cargos de elección popular y a ejercer el poder público. Sin embargo, es la legislación argentina la más avanzada en este sentido, al prever que la integridad pública debe ser enseñada en los diferentes niveles educativos, lo que supone sacar la ética pública del mero ámbito del servicio público para insertarlo de forma más estructural como parte del sistema educativo de toda la sociedad civil, lo que es coherente con la recomendación de la OCDE de que la formación en esta materia se extienda a "*whole society*".

70. Dimensión funcional relativa a la emisión de recomendaciones de mejoras en el cumplimiento de los valores y principios organizacionales[*]

Uno de los aspectos más importantes de no reducir los sistemas de integridad pública a su dimensión sancionatoria es abrir la posibilidad de implementar mecanismos de distinta naturaleza para mitigar los riesgos éticos, incluyendo la asignación a las oficinas de ética de la función de emitir recomendaciones para generar mejoras en el cumplimiento de los valores y principios organizacionales, lo que se puede hacer a través de tres tipos de medidas:

1. Permitir a los servidores públicos elevar consultas sobre situaciones específicas. Esto se observa, por ejemplo, en EE.UU., donde los servidores públicos pueden consultar cuando tienen dudas a las oficinas de ética de sus respectivas entidades, las cuales no han de confundirse con los DAEO arriba mencionados. Además, cuando cometen infracciones disciplinarias actuando de buena fe con base en un concepto de ellas, pueden ser exonerados de responsabilidad

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección 2.5 del trabajo publicado en 2024 por Restrepo Medina, M.A. & Olasolo, H. como capítulo 7 del volumen 20 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte I. Medidas transversales de prevención*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 1 de esta misma obra colectiva escrito por Rojas Villamil, H.D. (2024). "La creación de un sistema de integridad para el sector público basado en la gestión de riesgos, el control interno, las auditorías y la protección de los denunciantes".

(sin embargo, si se trata de delitos, aunque pueda ser un criterio de atenuación, la consulta no exonera de responsabilidad). De forma similar opera en Brasil la CEP, que a través de su función consultiva busca resolver inquietudes individuales y consolidar una línea de precedentes sobre la materia que permita dar claridad al servidor público respecto a la forma de aplicar los estándares de ética pública.

2. Crear procedimientos para identificar riesgos éticos y recomendar acciones para prevenir la transgresión de valores o principios. Esto es aplicado, por ejemplo, por la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la *Comunitat Valenciana*, que dentro de sus funciones se encuentran las de asesorar y formular propuestas y recomendaciones a *Les Corts*, al *Consell de la Generalitat* y a las entidades incluidas en el ámbito de actuación en materia de integridad, ética pública y prevención y lucha contra la corrupción. En este caso las recomendaciones no son rogadas ni tampoco el resultado de decisiones sobre investigaciones, sino el producto de una función consultiva otorgada a una agencia técnica especializada.

3. Hacer que las recomendaciones sean parte de las determinaciones que los comités u oficinas de ética puedan adoptar como resultado de los procedimientos establecidos para determinar la responsabilidad por las infracciones éticas resultantes de las denuncias. Este es el caso de México, cuyos comités de ética tienen la competencia para emitir recomendaciones al momento de decidir sobre las investigaciones que adelanten respecto a denuncias por violaciones a la integridad pública (procedimiento que es independiente a los penales, fiscales o disciplinarios a que haya lugar). De este modo, al identificar la falta ética, el respectivo comité procede a hacer una propuesta de recomendaciones, entre las que pueden incluirse medidas de capacitación, difusión, sensibilización o mejora.

71. Reflexiones finales[*]

A la luz de los señalado en los elementos anteriores, es importante subrayar que la definición específica de integridad comprende un conjunto de funciones complejas (pedagógicas, comunicacionales, investigativas y consultivas, entre otras) que van más allá de las actuaciones penales y disciplinarias frente a las infracciones éticas. De esta manera, la diversidad de talento humano y recursos materiales e institucionales necesarios para realizarlas suponen una estructura orgánica competente y responsable.

Además, como los órganos o dependencias encargados de estas funciones en los diversos países analizados son instancias técnicas distintas, con competencias y características propias, no es posible afirmar la existencia de modelos jurídicos claramente delimitados y con lógicas independientes en relación con los sistemas de integridad. De hecho, ni tan siquiera existe una distinción tajante entre los modelos anglosajón y continental europeo, al verse la influencia de la figura de las agencias (propia del derecho administrativo anglosajón) en el sistema español. Por ello, nos encontramos más bien ante un escenario de múltiples esfuerzos institucionales que presentan semejanzas, rasgos comunes e influencias mutuas.

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección 2.6 del trabajo publicado en 2024 por Restrepo Medina, M.A. & Olasolo, H. como capítulo 7 del volumen 20 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte I. Medidas transversales de prevención*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 1 de esta misma obra colectiva escrito por Rojas Villamil, H.D. (2024). "La creación de un sistema de integridad para el sector público basado en la gestión de riesgos, el control interno, las auditorías y la protección de los denunciantes".

Sección 24. Elementos relativos a la utilización de los datos digitales de libre uso y a una administración pública, abierta y segura mediante las nuevas tecnologías

72. Utilización estratégica de los datos digitales de libre uso[*]

Los datos publicados por las administraciones públicas pueden ser de particular relevancia en la lucha anticorrupción si los ciudadanos, las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y las entidades privadas los utilizan para prevenir, detener, denunciar, investigar y procurar la eliminación de las prácticas corruptas (incluyendo las promovidas por el COT).

Así lo reflejan también los principales estándares internacionales en materia de apertura y reutilización de datos, especialmente los previstos en la Carta Internacional de Datos Abiertos (CIDA), la Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos (ILDA), el programa *Open Data for Development* (IDRC-CRDI), el *Open Data Policy Lab*, la ONU, la OEA, el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) y la Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe (GEALC).

A esta misma conclusión se llega también al analizar los sistemas nacionales de los países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú) y no latinoamericanos (España y EE.UU.) estudiados, los cuales reflejan la importancia de la reutilización de los datos digitales de libre uso como herramienta anticorrupción,

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección 3 del trabajo publicado en 2024 por Restrepo Medina, M.A. & Olasolo, H. como capítulo 7 del volumen 20 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte I. Medidas transversales de prevención*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 2 de esta misma obra colectiva escrito por Duitama Pulido, E.A. (2024). "La utilización estratégica de los datos digitales de libre uso".

sobre todo cuando, además de sus instrumentos normativos, se analizan los usos prácticos y jurídicos que realizan de dichos datos sus respectivos gobiernos, ciudadanos, entidades privadas, organizaciones no gubernamentales y actores de la sociedad civil.

En particular, las instituciones gubernamentales son más transparentes y tienen una menor tendencia a la corrupción cuando: (a) se fortalecen los escenarios democráticos a partir de desarrollos tecnológicos en los que los datos están disponibles para todo el público y permiten su reutilización; (b) se crean ambientes reales o digitales para rendir cuentas de sus acciones y decisiones; y (c) se promueve y capacita a los ciudadanos para la supervisión de las actividades gubernamentales.

Además, los mecanismos para fortalecer la democracia, incentivar la transparencia pública y disuadir la corrupción y el COT están estrechamente relacionados con la apertura de los datos y el desarrollo científico y tecnológico de herramientas, de manera que no solo fomenten la reutilización de los datos en la administración pública, sino que también: (a) promuevan la creación de un ecosistema que facilite la alfabetización digital; (b) desarrollen de manera gratuita y generalizada la formación y capacitación de veedores ciudadanos; y (c) fortalezcan la participación social de forma equitativa.

Sin embargo, no es menos cierto, que el recurso a los datos digitales de libre uso como herramienta anticorrupción no está exenta de problemas, entre los que cabe destacar los siguientes:

1. La limitada apertura de los datos gubernamentales digitales puede reducir su eficacia frente a los efectos adversos de la corrupción.

2. El inadecuado aprovechamiento de los datos de libre uso puede afectar su impacto en el fortalecimiento de la transparencia y probidad en el sector público.

3. La brecha digital en el acceso y reutilización de los datos de libre uso genera desigualdad social y reduce su valor como mecanismo de lucha anticorrupción.

A esto hay que añadir que los esfuerzos normativos no son suficientes para prevenir, detectar, investigar y sancionar hechos de corrup-

ción transnacional, si no están acompañados de acciones concretas encaminadas a establecer mecanismos democráticos, colaborativos y participativos que garanticen una mayor transparencia en las actividades gubernamentales, y proporcionen fuentes de información en formato abierto para intervenir de manera informada y activa en la toma de decisiones y en la lucha anticorrupción.

De ahí, la necesidad de robustecer la cooperación internacional para: (a) buscar elementos comunes a las mejores prácticas anticorrupción y promover su difusión; (b) velar por el respeto a la cultura de la legalidad y la gestión de riesgos anticorrupción; (c) lograr el intercambio y producción conjunta de conocimientos científicos que faciliten la desarticulación de las redes transnacionales de corrupción; y (d) diseñar e implementar herramientas tecnológicas y modelos de innovación abiertos que garanticen que los datos sean de buena calidad y sirvan de insumo para la co-creación de herramientas anticorrupción, que permitan buscar la verdad sobre el manejo de los recursos y bienes públicos, protejan el erario y fortalezcan los valores democráticos.

73. Establecimiento de una administración pública, abierta y segura mediante las tecnologías de la información y las comunicaciones[*]

Uno de los principales desafíos enfrentados por la administración pública es el relativo a cómo transformar su organización para que la tecnología pueda: (a) dotar de mayor transparencia al sector público; y (b) facilitar la utilización de los datos digitales de uso libre para diseñar medidas preventivas y correctivas dirigidas a limitar las prácticas corruptas, incluidas las promovidas por el COT, que impiden ejercitar la función pública de manera ética, eficaz y conforme a la legalidad.

De ahí la relevancia de lo que se ha denominado "administración pública abierta" o "gobierno 2.0", a través de la cual se promueva un gobierno integral abierto que permita primero, y fomente después, una participación ciudadana activa en el diseño de estrategias que reduzcan los índices de percepción de la corrupción, además de fortalecer el Estado social y democrático de derecho y las garantías de los derechos humanos. Con ello se busca garantizar que: (a) el

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección 4 del trabajo publicado en 2024 por Restrepo Medina, M.A. & Olasolo, H. como capítulo 7 del volumen 20 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte I. Medidas transversales de prevención*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 3 de esta misma obra colectiva escrito por Duitama Pulido, E.A. (2024). "La administración pública, abierta y segura a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones".

procesamiento y manejo de la información pública, además de ser legal, ético y transparente, sea también auditable y seguro; y (b) que la gestión administrativa se lleve a cabo mediante canales de comunicación bidireccionales entre el gobierno y la ciudadanía.

Estos canales buscan promover en particular que: (a) los procesos y procedimientos administrativos se comprendan mejor; (b) la acción pública sea más transparente, participativa y colaborativa; y (c) el control social y el monitoreo del ejercicio de la función administrativa sea más efectivo a la hora de detectar sus arbitrariedades y dificultar que el COT pueda permear su estructura desde el ámbito digital.

Todo ello sobre la base del reconocimiento por la ONUCDD en 2022 de la utilidad de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) para: (a) compartir información o hacer periodismo colaborativo a través de las redes sociales; (b) disuadir la corrupción; (c) ayudar a la automatización y digitalización de los procesos y servicios gubernamentales; (d) promover y utilizar el análisis del *big data*; (e) dificultar el ocultamiento de las transacciones corruptas; y (f) desarrollar e implementar medidas ciberseguras.

Los estándares internacionales que a estos efectos han sido propuestos por organizaciones como la ONU, el Banco Mundial, la OCDE, la Alianza para el Gobierno Abierto, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones y la Unión Europea, así como las estrategias normativas que los países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú) y no latinoamericanos (España y EE.UU.) analizados han adoptado para incorporar las nuevas tecnologías (y promover así que sus administraciones públicas sean cada día más transparentes y maximicen su potencial a través de un modelo de gobierno abierto), requieren la adopción de las siguientes medidas para enfrentar los numerosos retos que presenta su aplicación (incluyendo la ciberdelincuencia, la corrupción transnacional y la falta de accesibilidad y capacitación):

1. Incentivar nuevos emprendimientos tecnológicos y estrategias de innovación digital que, además de restaurar la confianza en los Estados, proporcionen entornos armoniosos, interoperables y ciberseguros.

2. Insistir en la necesidad de establecer un régimen de cooperación y asistencia internacional para controlar con mayor eficacia la corrupción asociada al COT, dado que los ataques cibernéticos se pueden gestar en la actualidad desde cualquier lugar del mundo y en cualquier momento.

3. Formular políticas públicas de inclusión algorítmica en las que el co-diseño de las herramientas digitales tengan como foco la equidad de género y las minorías o comunidades marginadas o subrepresentadas (esto con el fin de acabar con la discriminación estructural que estos grupos han sufrido históricamente).

4. Humanizar la tecnología (incluyendo las nuevas aplicaciones de *blockchain*, la inteligencia artificial, el internet de las cosas y el *big data*), dejando de lado la era simbólica del "solucionismo tecnológico", y fortaleciendo con sentido humano y empatía las herramientas interactivas entre la administración y el administrado.

Todo ello, teniendo en cuenta que el progreso tecnológico en la administración pública debe ser gradual, con el fin de lograr que los gobiernos sean inclusivos, accesibles, receptivos, enfocados en los ciudadanos y responsables. Esto significa, en última instancia, garantizar el acceso a la información que reposa en las plataformas abiertas de la administración a aquellas personas que no son conocedoras de la tecnología, así como aprovechar los espacios presenciales para sensibilizar a dichas comunidades sobre las ventajas que tiene esta innovadora forma de acceder a los servicios de la administración.

Sección 25. Elementos relativos al control social de la corrupción y a la gestión de los conflictos de intereses

74. Control social de la corrupción: denuncias, veedurías ciudadanas y movilizaciones populares[*]

La participación de la sociedad civil juega un papel muy importante en el control y la limitación de las acciones delictivas, y en particular de las prácticas corruptas, en la medida en que exige que haya más transparencia en los procesos de toma de decisiones y que las medidas que se adoptan sean más equilibradas y democráticas. Si bien las estrategias y herramientas de control social son numerosas, conformando un amplio catálogo según la legislación y experiencia propia de cada Estado, cabe destacar entre estas las denuncias, las veedurías ciudadanas y las movilizaciones populares. Ello se debe a que constituyen las manifestaciones de control social que estimulan en mayor medida la participación y la rendición de cuentas en la prevención de la corrupción, incluida la fomentada por el COT.

El fundamento teórico de estos mecanismos se encuentra en la noción de *accountability* social como expresión de buena administración, en referencia a las acciones que se despliegan desde la sociedad civil para: (a) supervisar el comportamiento de la administración y sus agentes; (b) denunciar casos de violación de la ley o de corrup-

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección 5 del trabajo publicado en 2024 por Restrepo Medina, M.A. & Olasolo, H. como capítulo 7 del volumen 20 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte I. Medidas transversales de prevención*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 4 de esta misma obra colectiva escrito por Aprile, N.S. (2024). "El control social: especial atención a las denuncias, las veedurías ciudadanas y las movilizaciones populares".

ción por parte de las autoridades; y (c) ejercer presión sobre las agencias de control correspondientes para que activen los mecanismos de investigación y sanción a que haya lugar.

Los estándares internacionales desarrollados para el fortalecimiento y promoción de la transparencia, la integridad y el control de la corrupción dan cuenta de la importancia del fortalecimiento de las instancias participativas como modo de profundización del principio democrático. Asimismo, demuestran que: (a) la correlación entre instituciones fuertes (en términos de institucionalidad y democracia) y el desarrollo de los Estados es directamente proporcional; y (b) el esfuerzo realizado en la promoción de la participación ciudadana y de los actores sociales como parte de la agenda internacional relacionada con la seguridad ciudadana y el COT ha sido importante. Además, con respecto a las denuncias y la protección de los denunciantes, los instrumentos internacionales fomentan la regulación normativa de los canales formales de denuncia, como herramienta para vencer el secretismo que rodea las actividades estatales y corporativas y, puntualmente, la corrupción.

En cuanto a los sistemas no latinoamericanos analizados (España, EE. UU. y Francia), estos fomentan sistemas de denuncias ciudadanas como una de las principales estrategias en la lucha contra la corrupción. De esta manera, las estrategias adoptadas en estos países en materia de *whistleblowing* apuntan al incentivo de las denuncias y a que los informadores o denunciantes encuentren suficiente estímulo para hacerlo sin temor a represalias.

Por su parte, los sistemas latinoamericanos estudiados (Argentina, Brasil, Chile, México y Perú) ponen también de presente el interés de los gobiernos en generar estrategias de prevención, detección e investigación, optando por distintas modalidades. Sin embargo, es en el campo de la aplicación donde se encuentran mayores diferencias con los sistemas no latinoamericanos, pues el control de la corrupción claramente tiene mejores condiciones en el continente europeo.

En lo que se refiere a Colombia, en particular, al igual que los demás sistemas de la región, ha intentado acomodar y ajustar la normativa a las directrices internacionales, si bien se han detectado varias falencias en la práctica, sobre todo en las medidas de protección.

Respecto a las veedurías y mecanismos de vigilancia ciudadana para combatir la corrupción, se advierte que se han desarrollado más en América Latina que en los sistemas no latinoamericanos analizados, probablemente debido a la diferencia que existe en relación con los fenómenos que preocupan y movilizan la participación. De este modo, en los países no latinoamericanos la tendencia indica que los casos de corrupción se ventilan principalmente a través de la información que proporcionan los medios de comunicación, mientras que, en América Latina, si bien esto ocurre también, se han desarrollado al mismo tiempo mecanismos de control social con un enfoque anticorrupción, con el fin de identificar y denunciar posibles riesgos y hechos de corrupción, y fomentar su investigación por las autoridades competentes.

Además, es de destacar que Colombia es el país pionero en la regulación de las veedurías ciudadanas, con un marco normativo propicio, pero con una débil participación ciudadana en su aplicación práctica.

En cuanto a la función de las movilizaciones populares como mecanismo de control social en casos de corrupción, cabe destacar su proliferación en los últimos años alrededor del mundo, debido a las crisis de legitimidad en los sistemas políticos nacionales. Así, en los países no latinoamericanos es evidente que la movilización está incentivada principalmente por la crisis económica, si bien se ha profundizado también a partir del efecto contagio de la primavera árabe, el uso de las TICS y las redes sociales.

Por su parte, en los países latinoamericanos, el descontento de la ciudadanía está estrechamente relacionado con la falta de inclusión democrática y el agotamiento del modelo neoliberal. En este escenario, la participación ciudadana y, en términos generales, el control social en sus diversas manifestaciones, tanto institucionales como no institucionales, se considera como una herramienta importante en la lucha contra la corrupción, lo que queda demostrado por las diversas y variadas experiencias de movilización ciudadana.

La situación en Colombia no es diferente en este aspecto. Además, al igual que en los demás países latinoamericanos estudiados, en la mayoría de los procesos de movilización y ocupación del espa-

cio público, los jóvenes han sido protagonistas activos. Sin embargo, el contexto político colombiano, enmarcado en un proceso transicional a partir del Acuerdo de Paz, hace que los reclamos que engloban estas movilizaciones tengan su propia identidad.

A la luz de lo anterior, se observa la necesidad de profundizar en el control social sobre la agenda pública, lo que responde a la baja credibilidad de los procesos inherentes a la democracia representativa tradicional y a la consecuente búsqueda de métodos que involucren más directamente a la sociedad en el escenario público. Estos métodos o herramientas se amoldan precisamente al enfoque de buen gobierno y al eje de la gobernanza que, entre otros elementos asociados con la transparencia y la responsabilidad, exigen una participación activa de los ciudadanos en el ámbito público.

Además, aunque estos mecanismos de control social tienen cierto respaldo normativo, tanto a nivel constitucional como legal, lo determinante no es su positivización jurídica, sino la instalación de una cultura de rendición de cuentas y veeduría a la gestión pública, lo que, si bien no es un elemento crucial en el control eficaz de la corrupción, tiene efectos positivos a nivel de cohesión social.

Finalmente, conviene subrayar que todo esto se observa más en América Latina que en Europa o Estados Unidos, lo cual es probablemente debido a la existencia de mayores conflictos y problemas sociales.

75. Gestión de los conflictos de intereses[*]

Los conflictos de intereses pueden tener un fuerte impacto negativo sobre el funcionamiento democrático de la administración pública, afectando el patrimonio público y el principio de probidad. Por ello, en torno a los mismos se han estructurado gran parte de los deberes éticos de las autoridades y funcionarios públicos, que permiten al mismo tiempo reprochar diversas situaciones vinculadas con la corrupción, el tráfico de influencias, el nepotismo, el uso indebido de información privilegiada, la concusión y, en general, todos aquellos eventos que son sinónimo de aprovechamiento de la función pública con fines personales.

Como resultado, la regulación de los conflictos de intereses está ligada a la prevención de la corrupción, razón por la cual pueden citarse como antecedentes que han dado lugar a su desarrollo la CICC (1996) y la Convención de Mérida (2003). No obstante, ninguna de ellas se ocupa de definir un concepto de conflicto de intereses, y menos aún de establecer parámetros normativos para su gestión. Estas cuestiones solo han sido abordadas por el Comité de Gestión Pública de la OCDE en el documento de *soft law* publicado en 2025 con bajo el título Líneas Directrices para la Gestión de los Conflictos de Intereses en el Sector Público, y en una de las recomendaciones de la organización.

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección 7 del trabajo publicado en 2024 por Restrepo Medina, M.A. & Olasolo, H. como capítulo 7 del volumen 20 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte I. Medidas transversales de prevención*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 6 de esta misma obra colectiva escrito por Restrepo Medina, M.A. (2024). "La regulación de los conflictos de intereses".

Conforme a esta última, el principal criterio para gestionar los conflictos de intereses es la presentación de declaraciones de bienes e intereses por parte de las autoridades y funcionarios públicos, para lo cual se han adoptado diferentes tipos de formatos que comprenden los siguientes elementos: (a) la definición de la información que debe ser suministrada; (b) la designación del destinatario de la información; (c) la identificación de las categorías de funcionarios públicos que deben divulgar la información según sus funciones y su exposición a riesgos; (d) la disponibilidad de esta información al público en general; (e) la frecuencia de la actualización de la información; (f) los medios y recursos para la supervisión de las declaraciones; (g) la capacitación a los funcionarios sobre el procedimiento; y (h) las sanciones por el incumplimiento del deber de revelación.

En el ámbito del derecho nacional comparado, destacan como buenas prácticas los casos de EE.UU. y Francia porque en sus respectivos ordenamientos jurídicos, además de las declaraciones exigidas a las autoridades y funcionarios públicos, la existencia de mecanismos de verificación y el establecimiento de consecuencias por su inobservancia, tienen también una gran relevancia los mecanismos de formación, consulta y consejo. De esta manera, a través de los mismos se refuerza el carácter preventivo de la gestión de los conflictos de intereses, a pesar de que, al seguir las recomendaciones de la OCDE en la materia, no adoptan una definición de conflicto de intereses que facilite su entendimiento y aplicación en los casos concretos.

En cuanto al ámbito latinoamericano, se han adoptado diferentes mecanismos para la gestión de los conflictos de intereses, como puede observarse en las legislaciones de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú, las cuales, a pesar de los distintos tratamientos normativos: (a) determinan cuándo se presenta un conflicto de intereses (aunque no coincidan en su caracterización); (b) establecen procedimientos o mecanismos de prevención o declaración; y (c) señalan una autoridad responsable del seguimiento de las medidas para evitar este tipo de conflictos.

Sin embargo, debido a su enfoque preventivo, contienen muy poca regulación sobre el componente sancionatorio en caso de vulneración del régimen correspondiente. Además, también es incipiente, o no existe, la normativa relativa a: (a) la capacitación de las

autoridades y funcionarios públicos en la materia; y (b) la posibilidad de que puedan solicitar y recibir asesoría sobre potenciales conflictos de intereses.

En Colombia, la aproximación al tratamiento de los conflictos de intereses también se ha venido llevando a cabo como parte de la estrategia de lucha anticorrupción, cuyo marco normativo emana de la puesta en marcha de la Política Pública Integral Anticorrupción, contenida en el Documento CONPES 167 (2013), para cuya formulación se han tenido en cuenta los instrumentos internacionales arriba mencionados.

Además, a raíz de la postulación de Colombia para ingresar en la OCDE, esta última ha recomendado en su estudio de 2017 sobre la integridad en este país abordar el tema de los conflictos de intereses, considerando que, al tratarse de casos donde las autoridades y los funcionarios públicos tienen en cuenta sus intereses particulares para la toma de decisiones en el ejercicio de su función pública, podrían constituir actos de corrupción.

Esta recomendación sigue, sin embargo, sin ser adecuadamente atendida porque, aunque la legislación nacional ha tenido un desarrollo relevante en relación con los autoridades y funcionarios públicos de las corporaciones de elección popular, respecto de los demás servidores públicos solo aparece referenciada de manera genérica como una conducta constitutiva de falta disciplinaria, cuando frente a situaciones concretas no se declara un impedimento. En consecuencia, al estar los conflictos de intereses previstos de manera restrictiva como *numerus clausus*, las demás actividades que podrían ser constitutivas de este tipo de conflictos no tienen que ser declaradas.

La insuficiencia de esta normativa para gestionar adecuadamente los conflictos de intereses, y la ausencia de un régimen general sobre esta materia, han provocado que el Departamento Administrativo de la Función Pública colombiano haya elaborado en 2019 un instructivo denominado Guía para la identificación y declaración del conflicto de intereses en el sector público colombiano, cuyo contenido se basa en lo recomendado por la OCDE.

La Guía brinda orientaciones y directrices a las autoridades y funcionarios públicos para que identifiquen y declaren sus conflictos

cuando se encuentran en situaciones en las que sus intereses personales se enfrentan con intereses propios del servicio público, de manera que, mediante su identificación y declaración, se preserve la independencia de criterio y el principio de equidad de quienes ejercen la función pública. Con ello se busca también evitar que los intereses particulares afecten: (a) la realización de los fines a los que deben estar destinadas las actividades estatales; (b) la prevención de las prácticas corruptas; y (c) la imagen de transparencia y del normal funcionamiento de la administración pública.

No obstante, la guía presenta el problema de carecer de la fuerza vinculante de un instrumento de *hard law*, y es limitada en su alcance porque se ocupa únicamente de la definición de las clases de conflictos de intereses y del procedimiento para su identificación y declaración. Además, carece de otros elementos indispensables para lograr una gestión integral de los conflictos de intereses, como la regulación del registro público de intereses, la obligación institucional de formación y asesoramiento en esta materia y el establecimiento de las consecuencias jurídicas derivadas de la inobservancia de su regulación, a lo que hay que sumar las limitadas implicaciones disciplinarias.

Sección 26. Reflexiones finales

76. Reflexiones finales sobre las medidas transversales de prevención[*]

Los elementos precedentes permiten afirmar que es posible proponer un abordaje de la corrupción, incluyendo la vinculada al COT, que supere el enfoque tradicional centrado casi exclusivamente en el derecho penal. Además, es también evidente que la prevención de la corrupción desde el derecho administrativo no puede, por su propio objeto disciplinar, ser abordada directamente con ese objetivo. Por el contrario, ha de resultar de la aplicación de políticas y dispositivos normativos encaminados al fomento de la integridad pública en los procesos administrativos, mediante la aplicación de técnicas de prevención situacional basadas en el análisis de riesgos.

Al no ser la corrupción un fenómeno particular de ningún país, sino que hace presencia y metástasis a lo largo y ancho de la geografía universal, independientemente de su nivel de desarrollo y de las condiciones de pobreza y marginalidad de su población, la adopción de medidas que buscan fomentar administraciones públicas transparentes y eficientes supone, por regla general y en diversos contextos, un obstáculo para el desarrollo de la corrupción y una limitación a la instrumentalización de la actividad administrativa en favor de intereses particulares.

Lo anterior no significa que las recomendaciones propuestas sobre las medidas transversales identificadas como estratégicas para prevenir la corrupción desde el régimen jurídico que regula el ejercicio de la

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección 8 del trabajo publicado en 2024 por Restrepo Medina, M.A. & Olasolo, H. como capítulo 7 del volumen 20 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte I. Medidas transversales de prevención*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0.

función administrativa, sean una receta infalible para enfrentar este fenómeno y sus perniciosos efectos. Además, es a todas luces manifiesto que los interesados en mantener el *status quo*, incluyendo los GDO, crearán todo tipo de dificultades y obstáculos para evitar su aplicación. A esto hay que unir la constatación de que los procesos de transformación que han emprendido las administraciones públicas para modernizarse y superar las disfuncionalidades del modelo weberiano han encontrado toda clase de resistencias desde adentro.

En consecuencia, este es otro reto que las propuestas que entrañan prácticas innovadoras, mayores controles e involucramiento de veedurías externas han de asumir para evitar bloqueos internos que impidan su aplicación. En este sentido, no hay que olvidar que, en su concepción, el modelo burocrático de administración pública se caracterizaba por la existencia de atribuciones oficiales fijas, ordenadas a través de reglas, leyes o disposiciones administrativas, dentro de un sistema organizado de mando y subordinación, cuya actividad implicaba un profundo aprendizaje profesional.

En este modelo, la vinculación y permanencia del funcionariado respondía a una carrera basada en el mérito, de manera que el servicio civil se convertía en el protector imparcial del interés público. No obstante, y en contra de lo pretendido con su formulación, el comportamiento de la burocracia fue derivando hacia el abuso del poder y de los privilegios de las atribuciones inherentes al ejercicio de la función, llevando a una desviación de la conducta del servidor público para ponerse al servicio de intereses privados, lo cual pone de presente la dificultad para aplicar medidas como las propuestas.

Al mismo tiempo, la pretendida modernización del Estado en respuesta a la crisis del modelo burocrático —impulsada por los partidarios de reducir su tamaño e influencia, para sustituir el intervencionismo por una agresiva presencia de actores del mercado como prestadores y proveedores de bienes y servicios públicos (especialmente de las grandes corporaciones transnacionales)—, ha llevado a otra forma de captura de los recursos y las rentas públicas con el fin de obtener beneficios derivados de los procesos de privatización, desregulación y tercerización de los servicios de apoyo y aplicación de la tecnología a la gestión. Este es, sin duda, también un terreno infértil para que puedan dar fruto las medidas transversales propuestas.

Lo anterior pone de presente, por tanto, cómo una política de fomento de la integridad pública, que es el cimiento indispensable para la aplicación de las medidas propuestas, solamente tiene potencialidad de ser impulsada cuando maduren las condiciones sociales y políticas que la hagan posible. Así, antes que pensar en sus contenidos técnicos o en la racionalidad económica que las justifica, un proceso de transformación como el que se propone ha de tener en cuenta que su aplicación requiere un profundo cambio cultural, que solo puede darse con la voluntad y participación decidida de los agentes políticos y los actores sociales con capacidad para promoverlo.

Poner en marcha las recomendaciones dadas implica para Colombia y, en general, para los países de América Latina, terminar de implantar los objetivos todavía pendientes del modelo burocrático y avanzar sobre la construcción de la gobernanza. Lo primero requiere de la instauración completa de un sistema público profesional y meritocrático y el pleno respeto por la legalidad. Lo segundo necesita de: (a) la generación de incentivos institucionales para los nuevos modos de cooperación pública y privada; (b) la recuperación de los roles redistributivos del Estado para superar la apropiación privada del aparato estatal y el sesgo particularista de las políticas públicas; y (c) el desarrollo de formas innovadoras de control que faciliten tanto la influencia directa de los ciudadanos sobre la administración pública, como su influencia indirecta a través de sus representantes políticos.

Finalmente, y desde una perspectiva estrictamente jurídica, hay que poner en contexto las medidas transversales propuestas a la luz de las tradiciones jurídicas, concepciones políticas y cultura de la legalidad de cada país, porque la experiencia en otras materias (como, por ejemplo, el cambio del sistema de procesamiento penal en Colombia, al pasar de uno inquisitivo a otro de corte marcadamente acusatorio) no garantiza que la inserción de las medidas que han funcionado en otras latitudes, o que son auspiciadas por las organizaciones internacionales, vayan a generar los resultados pretendidos[**].

[**] Por esta razón, las recomendaciones que se realicen han de tener un carácter meramente indicativo, requiriendo, en todo caso, que a la hora de ser aplicadas en cada país se ajusten a la luz de sus particulares características, con el fin de que puedan presentar resultados positivos.

Parte VII
Elementos de análisis y reflexión de derecho administrativo II: Medidas específicas de prevención

Sección 27. Reflexiones preliminares

*77. Identificación de los ámbitos de ejercicio de la actividad administrativa del Estado en los que se presentan las mayores oportunidades de falta de integridad pública y prácticas de corrupción**

Son evidentes las limitaciones que presenta la tradicional respuesta del Estado, basada en el derecho penal, para enfrentar el fenómeno de la corrupción, especialmente en los tiempos más recientes, en los que, más que conductas individuales, su existencia corresponde a redes complejas, generalmente de ámbito transnacional, que utilizan la captura y la cooptación del Estado por parte de políticos, autoridades y funcionarios públicos, empresarios y otros actores privados con el fin de apropiarse de los recursos públicos. Por ello, intentar una aproximación inter y transdisciplinaria, con el aporte de diferentes áreas del derecho y de disciplinas extra jurídicas puede llegar a ser de la mayor utilidad.

Esta aproximación tiene, si cabe, mayor sentido en el caso colombiano, al observar que la importancia del narcotráfico y la violencia de los grupos armados al margen de la Ley es uno de los principales factores que han contribuido a propiciar en Colombia, fenómenos tales como: (a) la crisis del sistema tradicional de valores; (b) el frac-

---

* Este elemento constituye una versión revisada de la sección 1 del trabajo publicado en 2024 por Olasolo, H. & Restrepo Medina, M.A. como capítulo 5 del volumen 21 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte II. Medidas particulares de prevención*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0.

cionamiento y debilitamiento de los partidos políticos; (c) la ineficacia del poder judicial; (d) la descentralización sin controles; (e) la financiación ilícita de la política; (f) la vulnerabilidad de las distintas administraciones territoriales; y (g) la debilidad tanto del gobierno como de la oposición.

Todo ello, teniendo en cuenta que la delincuencia organizada en general, y el COT en particular, busca activamente aprovechar las fisuras existentes en el diseño institucional para infiltrarse en el aparato administrativo, debido a que: (a) sus conexiones con funcionarios de alto nivel les permiten influir en el diseño de las políticas públicas, así como conseguir información estratégica y asegurarse una firme protección; y (b) sus vínculos con funcionarios de nivel medio o bajo, especialmente del sector seguridad, les brinda un segundo nivel de protección y participación directa en las maniobras delictivas.

Además, la exposición a estas prácticas vuelve a las comunidades más proclives a violar la ley, generando un caldo de cultivo favorable para el desarrollo por el COT de sus prácticas de corrupción.

En este contexto, los ámbitos de ejercicio de la actividad administrativa del Estado en los cuales se suelen presentar las mayores oportunidades y casos de falta de integridad pública y prácticas corruptas son los siguientes: (a) el diseño y aplicación del régimen de la función pública; (b) la contratación de bienes y servicios; (c) la gestión de las empresas públicas; y (d) el otorgamiento de licencias, permisos y autorizaciones. De ahí que resulte pertinente preguntarse por las respuestas que desde el régimen jurídico aplicable a la estructura y actividad administrativas del Estado se pueden proponer para su prevención.

Sección 28. Elementos relativos al diseño y aplicación del régimen de la función pública

78. Primer acercamiento y estándares internacionales[*]

La relación entre el fenómeno de la corrupción asociada al COT y el diseño y aplicación del régimen de la función pública es variable. Por un lado, un sistema bien organizado y estructurado sobre la base del mérito y la profesionalización puede ser una herramienta eficiente en la lucha contra la corrupción. Por otro lado, un diseño y una gestión inadecuada de los recursos humanos en el sector público propicia un ambiente conveniente para que se desarrollen las prácticas corruptas.

A pesar de estar demostrado que la falta de un servicio civil profesionalizado y de calidad es causa directa del fenómeno de la corrupción, la consolidación de un servicio civil de esta naturaleza requiere alcanzar acuerdos interinstitucionales que impidan la superposición entre los sectores político y administrativo, y evite así las fricciones que de ello se derivan. De ahí, la importancia de distinguir con claridad las funciones y niveles de responsabilidad que corresponden a las autoridades políticas y a los funcionarios públicos, porque, al clarificar el ámbito de actuación de estos últimos, se fortalece el adecuado desempeño de la función pública.

Además, resulta fundamental cambiar la concepción sobre las funciones y el papel que cumple la administración con el fin de reco-

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección 2.1 del trabajo publicado en 2024 por Olasolo, H. & Restrepo Medina, M.A. como capítulo 5 del volumen 21 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte II. Medidas particulares de prevención.* Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 1 de esta misma obra colectiva escrito por Aprile, N.S. (2024). "El régimen de la función pública".

nocer que esta última no puede ser considerada como un mero apéndice del poder político, porque es precisamente su despolitización lo que tiende a incrementar la calidad del servicio público debido a que los empleados públicos profesionalmente competentes, con valores públicos, estables y racionalmente retribuidos, son menos proclives a involucrarse en prácticas corruptas.

En todo caso, un sistema de carrera profesionalizado implica necesariamente una burocracia elegida conforme a los principios de igualdad y mérito, la cual trabaje con una serie de garantías que buscan ofrecerle independencia de juicio y de acción para la defensa de los valores superiores del ordenamiento jurídico. Entre estas garantías destaca la garantía de la permanencia en el empleo, salvo las causales expresamente previstas y tipificadas de responsabilidad que, según la legislación nacional vigente, pueden finalizar con la expulsión de la carrera o la separación del servicio tras un proceso justo. Esto es central porque la relevancia del mérito no puede limitarse al proceso de selección, sino que debe extenderse también a las necesarias salvaguardas durante el desempeño del cargo, de manera que se garantice una protección efectiva frente a la arbitrariedad, la politización y los riesgos de corrupción.

De hecho, la mejor herramienta para medir el nivel de autonomía de la administración respecto del poder político es un índice que evalúe el grado en que existen garantías efectivas de profesionalidad en el servicio civil y de protección efectiva de los funcionarios frente a la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas. El nivel salarial constituye, sin duda, una de estas garantías, tal y como lo reflejan las experiencias brasileña y chilena que, a diferencia de lo que se observa en Colombia y México, presentan sistemas ordenados y relativamente equitativos de gestión salarial, con procesos de mejora, incentivos al margen del tiempo de servicio y evaluaciones que vinculan el desempeño individual y grupal.

En cuanto a la tensión entre mérito y flexibilidad, cabe subrayar cómo es posible combinar sistemas basados en el mérito con herramientas que ofrezcan el necesario nivel de flexibilidad, a través de los siguientes tres ejes de acción: (a) una sólida institucionalización de los mecanismos de acceso, carrera y permanencia; (b) la incorporación simultánea de mecanismos flexibles que promuevan el interés de los mejores profesionales; y (c) la aplicación de herramientas

como la evaluación de desempeño, la gestión por competencias y las retribuciones variables. Ahora bien, el grado de combinación entre mérito y flexibilidad es una cuestión que, en última instancia, cada país tiene que evaluar cuidadosamente porque sistemas que funcionan bien en Europa no tienen por qué funcionar del mismo modo en EE.UU. o América Latina, y viceversa.

En todo caso, lo cierto es que para que los sistemas de carrera basados en el mérito funcionen es imprescindible que haya una auténtica voluntad política para implementarlos. En consecuencia, no basta con que el establecimiento de estos sistemas sea parte de la agenda de política nacional o regional (existiendo, por tanto, conciencia sobre su necesidad), puesto que la mera intención reformista, incluso si se traduce en diseños normativos bien articulados, no es suficiente para lograr el objetivo.

A esto hay que unir dos problemas especialmente importantes: (a) las reformas en materia de profesionalización del servicio civil exigen períodos de diseño, maduración, ejecución e institucionalización que van mucho más allá del ciclo electoral ordinario, y, por tanto, para consolidarse, requieren superar las resistencias características del cortoplacismo propio de la política; y (b) la interrelación entre la corrupción y el COT hace que, con frecuencia, la voluntad política tampoco sea, de por sí, suficiente porque las grietas existentes en el diseño institucional son aprovechadas activamente por el COT para infiltrarse en las estructuras administrativas.

En este contexto, y dada la importancia de responder a esta situación con una adecuada regulación y aplicación del régimen del servicio civil (incluyendo cuestiones tales como los tipos y mecanismos de selección, los criterios de ascenso y separación del cargo, la formación y capacitación, la asignación salarial o la integridad en la gestión pública), los modelos propuestos por el BID y por la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP) subrayan la necesidad de: (a) compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los principios de igualdad y mérito en la función pública; y (b) consolidar institucionalmente la profesionalización del servicio civil, aunque esto se oponga a los intereses de los operadores políticos, del COT y del propio funcionariado que ha sido infiltrado en las estructuras administrativas.

79. Importancia de incorporar de manera gradual un servicio civil profesionalizado y de calidad cuyas funciones estén claramente delimitadas[*]

En el ámbito del derecho comparado de los países no latinoamericanos analizados, cabe destacar cómo España y Francia presentan un modelo de estructura cerrada basado en la ley y en el sistema de carrera administrativa. Este sistema se caracteriza por la existencia de mecanismos de reclutamiento, formación, ascensos y promociones estructurados con base en el mérito y sin aparente intervención del poder político, destacando, especialmente, la importancia que tienen en Francia los procesos de selección y la regularidad de su convocatoria, así como el principio de permanencia en el cargo.

En contraste, el sistema federal de los EE.UU. tiene una estructura en la que el poder político, y en particular el Congreso, ejerce una influencia muy significativa sobre la administración. De este modo, si bien el mérito y la experiencia son tenidos en cuenta para acceder a los cargos públicos, cada agencia gubernamental define sus propios criterios de selección y promoción ante la ausencia de un sistema cerrado de carrera administrativa. Como resultado, el régimen esta-

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección 2.2 del trabajo publicado en 2024 por Olasolo, H. & Restrepo Medina, M.A. como capítulo 5 del volumen 21 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte II. Medidas particulares de prevención*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 1 de esta misma obra colectiva escrito por Aprile, N.S. (2024). "El régimen de la función pública".

dounidense del servicio civil es mucho más heterogéneo y flexible que en España o Francia.

Como elemento en común, los tres países han aprobado reformas para fortalecer los niveles de: (a) eficacia y transparencia, lo que logran mediante un mayor grado de descentralización y la incorporación de modalidades más flexibles de acceso al servicio civil; y (b) rendición de cuentas, buscando así un mayor control ciudadano y de los poderes legislativo y judicial sobre los funcionarios públicos. Además, si bien, como regla general, la administración tiende a separarse más del poder político, la realidad demuestra que el desafío de la politización, el clientelismo y la corrupción también está presente en estos países.

Así, por ejemplo, en España, el 30% de los empleados públicos no acceden a sus puestos con base en evaluaciones y criterios de mérito al no ser funcionarios de carrera. Además, la politización en España es promovida activamente por los partidos políticos, y las conexiones que ellos crean, tanto para influir en quien ocupa un puesto en la estructura político-administrativa de la administración local, regional y nacional, como en los órganos o entidades de naturaleza semipública. Por su parte, la politización de la administración en Francia es favorecida por: (a) la alternancia en el gobierno entre solo dos partidos políticos; y (b) la práctica de los ministros de contratar discrecionalmente a un alto número de colaboradores, al estar el nombramiento de numerosos puestos gerenciales en manos del gobierno. Finalmente, la administración federal de los EE.UU. (más flexible y descentralizada), también padece la influencia y control del poder político, destacando, en particular, el predominio del Congreso sobre el Poder Ejecutivo en su dirección operativa.

En consecuencia, a pesar de las reformas, la politización del servicio civil continúa siendo un fenómeno importante en estos sistemas, si bien no alcanza los niveles que presenta en los países latinoamericanos.

En relación con América Latina, si bien el sector público tiende a ser comparativamente pequeño (12,3% del empleo total en comparación con el 21,2% en países de la OCDE, según datos de 2020), el criterio del mérito no es el indicador prevalente. Además, tradi-

cionalmente, una gran parte de los funcionarios públicos han sido designados con total discrecionalidad, en función de sus afinidades políticas, lo que genera una alta rotación de personal sujeta a los ciclos políticos, con el menoscabo que ello produce en la continuidad y sostenibilidad de las políticas y los programas.

A pesar de lo anterior, desde hace casi dos décadas se ha venido observando una tendencia reformista a establecer carreras administrativas basadas en el mérito y la igualdad, lo que ubica actualmente a estos sistemas en un modelo de carrera profesional, con elementos más flexibles dirigidos, en principio, a garantizar mayor eficiencia, eficacia y adaptabilidad. Sin embargo, el problema es que se ha avanzado de manera distorsionada, lo que hace que, en la práctica, la contratación de buena parte de los cargos se siga realizando por criterios de clientelismo político o favoritismo personal.

Además, las últimas reformas dirigidas a ofrecer mayor flexibilidad y remuneración por rendimiento, que en España, Francia y EE.UU. han mostrado cierta eficacia, no han hecho sino volver a potenciar las prácticas clientelistas instaladas en la cultura política e institucional latinoamericana, añadiendo nuevas dificultades a la consolidación de un servicio civil profesional. Esto ha sucedido, en particular, al tratar de introducir los estándares del BID y los principios y fundamentos de la CIFP, de manera que, debido a la ausencia de un contexto consolidado de honestidad y profesionalización en la administración pública (los intereses políticos que promueven las redes clientelares se siguen imponiendo), han terminado resultando, en gran medida, contraproducentes.

Esto no significa, sin embargo, que todos los países latinoamericanos sean iguales, pudiendo distinguirse entre:

1. Chile y Brasil, que presentan un mayor nivel de profesionalización en la carrera administrativa, basándose el primero en el fortalecimiento de su cuerpo profesional de altos directivos, y el segundo en el concurso público y la organización de carreras de acuerdo con el tipo de formación.

2. Argentina y México, que se encuentran en un nivel intermedio, con reformas normativas basadas en un sistema de carrera profesional, pero con dificultades en la práctica para su plena realización.

3. Perú, que constituye un ejemplo de baja profesionalización en la región, al hallarse todavía en una etapa preliminar de implementación y maduración.

Sin embargo, a pesar de estas diferencias, todos estos países presentan un problema en común: aunque su regulación se encuentra asentada en la idea de que la administración pública debe estar integrada por un cuerpo profesional permanente seleccionado con base en el criterio del mérito, la realidad demuestra que las interacciones entre el poder político y la administración son muy cercanas, y que el clientelismo y la politización en el ingreso a los cargos públicos son cuestiones latentes.

En cuanto a Colombia, al igual que en el resto de los países de la región, ha avanzado en fortalecer los principios del mérito, la transparencia y la igualdad en la gestión pública, procurando mejorar los procesos de selección. Sin embargo, la realidad indica que existen problemas importantes, como por ejemplo la designación ampliamente discrecional en los niveles directivos o los esquemas de empleo ocasional y contractual, que abundan y generan una gran inestabilidad en el sistema de empleo. Esto supone, en particular, que los cargos de nivel gerencial en el servicio público colombiano (así como otros considerados de confianza) sean de libre nombramiento y remoción, lo que impide que adquieran estabilidad y que, normalmente, se produzca la renuncia cuando se produce el retiro o la desvinculación del superior jerárquico.

Si bien estas modalidades más flexibles se tienden a considerar acordes con una administración eficiente y moderna, lo cierto es que su utilización inadecuada y abusiva, sobre todo en ciertos niveles jerárquicos, se traduce en la politización y el uso clientelar de los nombramientos, en la falta de profesionalización y en la inestabilidad en la conducción de las políticas y los programas de gobierno. Como resultado, el número de funcionarios profesionales en los niveles de alta y media gerencia varía constantemente, lo que, como lleva subrayando la OCDE desde 2014, afecta la continuidad en la gerencia del servicio público y debilita la imparcialidad, dado que la frontera entre los nombramientos políticos y los gerentes profesionales no está clara.

Esto no significa que todos los empleos en la función pública deban estar sometidos al mismo régimen, sino que, con el fin de evitar

un uso indiscriminado de facultades discrecionales, es preciso distinguir entre empleos que exigen responsabilidad política y/o un alto grado de confianza, y otros que requieren un mayor grado de objetividad en su nombramiento.

Finalmente, es de destacar que, si bien el fenómeno del COT se ha extendido significativamente en todos los países estudiados, incluyendo también EE.UU. y la UE, la relación entre el COT y el servicio civil no es todavía parte ni de los estándares internacionales, ni de la normativa nacional de ninguno de estos países, y por tanto, el COT se sigue sin abordar en la actualidad desde el ámbito de la organización del servicio civil. Esta situación es un error si tenemos en cuenta el impacto que las prácticas corruptas promovidas por el COT tienen en la regulación y la gestión de la función pública, y su conexión directa con la infiltración de este tipo de estructuras criminales dentro de la administración.

Además, la lucha contra el COT requiere, en todo caso, ir más allá de la mera retórica, para lo que es necesario disponer de recursos públicos para las entidades con competencias y funciones específicas en este ámbito, respaldar y fortalecer su investigación y sanción, y adoptar, de una vez por todas, una carrera administrativa eficiente y transparente.

80. Reflexiones finales[*]

Ante la situación planteada en los elementos anteriores, cabe que los países latinoamericanos adopten cinco estrategias principales de acción: (a) impulsar consensos políticos que permitan construir políticas públicas a largo plazo y un modelo de administración permanente y profesional que trascienda los mandatos de gobierno; (b) robustecer los pilares de la gobernanza e incluir la participación de la ciudadanía para mejorar los mecanismos de control de la administración; (c) profesionalizar los niveles gerenciales; (d) aplicar medidas específicas contra la politización; y (e) incentivar las reformas en materia de políticas salariales.

Además, en relación con Colombia en particular, se requiere hacer especial énfasis en las siguientes cuestiones:

1. La falta de articulación y coordinación entre las distintas entidades que tienen competencias en relación con la carrera administrativa, así como en las limitaciones financieras que impiden el desarrollo de los concursos de mérito. Para abordar este problema es aconsejable una reforma de tipo presupuestal que vaya, a su vez, dirigida a fortalecer la coordinación y adecuación de las funciones de los organismos competentes.

2. La forma de vinculación de los funcionarios públicos como un aspecto clave para impedir la penetración del COT en la adminis-

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección 2.3 del trabajo publicado en 2024 por Olásolo, H. & Restrepo Medina, M.A. como capítulo 5 del volumen 21 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte I. Medidas particulares de prevención*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 1 de esta misma obra colectiva escrito por Aprile, N.S. (2024). "El régimen de la función pública".

tración, lo que hace que sea conveniente adoptar las dos medidas siguientes: (a) establecer indicadores y límites que permitan controlar la cantidad de contrataciones (por sector y entidad), y de esta manera poder tomar decisiones dirigidas a desmantelar paulatinamente la práctica abusiva de las contrataciones que encubren relaciones laborales; y (b) adoptar sistemas de evaluación en las designaciones de cargos de libre nombramiento y remoción que midan las capacidades y los conocimientos específicos de los candidatos y permitan mejorar la calidad de las evaluaciones.

3. El hecho de que, si bien el fortalecimiento de la estructura administrativa a través de un modelo profesionalizado del servicio civil puede ser una herramienta complementaria en la lucha contra la corrupción, no es menos cierto que es en las entidades territoriales donde hay que poner un mayor énfasis, puesto que continúan siendo el eslabón más débil y donde se presentan más posibilidades de recibir presiones o amenazas de los GDO.

Sección 29. Elementos relativos al ámbito de la contratación pública de bienes y servicios

81. Primera aproximación y estándares internacionales[*]

Para alcanzar sus fines, la administración requiere recurrir a la contratación pública de bienes y servicios provistos por actores privados a cambio de un precio. Sin embargo, los escándalos de corrupción en este ámbito, y especialmente en materia de contratación de obras públicas, son muy numerosos, como resultado de la desviación del interés público mediante el abuso del cargo con el fin de conseguir un beneficio extra-posicional en el acuerdo de voluntades celebrado con la administración. Además, la ineficacia de los mecanismos administrativos y judiciales para sancionar a quienes incurren en prácticas corruptas en los procesos de contratación pública ha fomentado que el fenómeno se haya extendido ampliamente porque las sanciones previstas en la ley, o bien no se aplican, o no son lo suficientemente importantes a la luz del beneficio ilícitamente obtenido. Todo ello ha aumentado el alto nivel de desconfianza existente en la ciudadanía frente a las instituciones y a quienes están al frente de las mismas.

Esta situación no es, ni mucho menos, exclusiva de América Latina, sino que se observa también en los países no latinoamericanos analizados, como España, EE.UU. y Francia, lo que ha motivado la re-

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la primera parte de la sección 3 del trabajo publicado en 2024 por Olasolo, H. & Restrepo Medina, M.A. como capítulo 5 del volumen 21 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte II. Medidas particulares de prevención.* Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 2 de esta misma obra colectiva escrito por Duque Botero, J.D. (2024). "Medidas aplicables a la contratación pública de bienes y servicios. Particular atención a la contratación de obras públicas".

forma de sus legislaciones para incorporar en el régimen de compras públicas normas específicas sobre transparencia, eficiencia y competitividad, basadas en lo dispuesto en la Convención de Mérida, las recomendaciones de la OCDE y la CICC. Además, en cuanto víctimas de un fenómeno que supera sus fronteras, estos países han implementado medidas que castigan conductas como el soborno transnacional y el crimen organizado.

De esta manera, se ha tratado de poner remedio a las importantes deficiencias que la regulación en materia de contratación pública presentaba en la década de 1990 tanto en estos países, como en América Latina, en aspectos tan relevantes como: (a) los sobrecostos causados por prácticas corruptas que menoscaban la transparencia y la credibilidad en los procesos de selección; (b) la coexistencia de múltiples reglamentaciones que adolecían de falta de identidad y coherencia; (c) los numerosos regímenes especiales; y (d) la ausencia de herramientas adecuadas para fiscalizar la gestión y ejecución de los contratos.

82. Mejoras normativas: especial atención al régimen de contratación de obras públicas en Colombia[*]

En el ámbito latinoamericano, los países estudiados (Argentina, Brasil, Chile, México y Perú) presentan ciertos rasgos en común con respecto a su regulación en materia de lucha contra la corrupción en la contratación pública, destacando la adopción de: (a) leyes generales, que disponen lineamientos transversales para prevenir, mitigar y castigar las prácticas corruptas; y (b) planes nacionales, que deben desarrollarse en períodos relativamente cortos y constan de actividades específicas que los gobiernos han de poner en marcha frente a este fenómeno. Así mismo, pese a mantener sus propias especificidades, los países de la región han incorporado, por regla general, los estándares internacionales en materia de contratación pública en sus ordenamientos internos, habiendo introducido también sanciones para conductas como el soborno transnacional y el crimen organizado.

De esta manera, a pesar de que las deficiencias normativas identificadas hace treinta años se han corregido en gran medida en América Latina, existiendo en la actualidad regímenes normativos

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la segunda parte de la sección 3 del trabajo publicado en 2024 por Olasolo, H. & Restrepo Medina, M.A. como capítulo 5 del volumen 21 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte II. Medidas particulares de prevención.* Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 2 de esta misma obra colectiva escrito por Duque Botero, J.D. (2024). "Medidas aplicables a la contratación pública de bienes y servicios. Particular atención a la contratación de obras públicas".

consolidados que regulan la actuación de quienes intervienen en las actividades contractuales de la administración conforme a los principios de transparencia, publicidad, participación y selección objetiva, lo cierto es que los niveles de corrupción en los procesos de selección de contratistas, especialmente en relación con las obras públicas, siguen siendo muy elevados. En consecuencia, las mejoras legislativas de los últimos veinticinco años no han redundado en una disminución significativa de las prácticas corruptas en este ámbito.

Un caso paradigmático de esta situación es el caso colombiano, donde existe una exhaustiva normativa en materia de lucha contra la corrupción en la contratación pública que sigue los estándares internacionales sobre transparencia, publicidad, control y seguimiento de las actuaciones directamente relacionadas con la contratación pública. Así, la Constitución de 1991 prevé la posibilidad de celebrar contratos y establece directrices sobre responsabilidad patrimonial, función pública, vigilancia a la gestión pública y participación ciudadana. Por su parte, la Ley 80 (1993) recoge el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, donde se dispone que:

1. Los fines de la contratación estatal son la eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados, que colaboran con la administración en la consecución de estos fines.

2. Los principios de actuación de las entidades públicas en esta materia son la transparencia, la economía y la responsabilidad, además de los principios aplicables a la función administrativa.

3. Los actores privados que participan en la celebración y ejecución de contratos estatales con entidades públicas son colaboradores de la administración, lo que supone que cumplen con una función social y que tienen la obligación de contribuir al logro de los fines mencionados.

Sobre esta base, se construye el denominado Sistema de Compra Pública, en el que participan: (a) las entidades estatales que adelantan procesos de contratación; (b) Colombia Compra Eficiente; (c) los oferentes en procesos de contratación; (d) los contratistas; (e) los supervisores; (f) los interventores; y (g) las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos cuando ejercen la participación ciuda-

dana. Este sistema regula todos aquellos aspectos que tienen relación de una u otra manera con la contratación administrativa, ofreciendo un conjunto de herramientas para guiar la toma de decisiones sobre gasto público con el fin de que las entidades estatales puedan adquirir bienes y servicios para el correcto desempeño de sus funciones.

En 2007, con el fin de fortalecer la eficacia y la transparencia, la Ley 1150 introdujo nuevas modalidades de contratación (abriendo la puerta a la contratación pública electrónica) e instruyó al gobierno para que desarrollara el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) y pusiera en marcha el Registro Único de Proponentes (RUP) y el Diario Único de Contratación Estatal. Esto ha hecho que, con el paso del tiempo, las entidades cumplan en mayor medida su deber de publicar los procesos de contratación y los documentos que dan soporte a la gestión de los recursos públicos, permitiendo así un seguimiento en tiempo real de los mismos tanto en el nivel nacional como en el nivel territorial.

Cuatro años más tarde, en 2011, se creó la Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente, que, como ente rector en esta materia, desarrolla e impulsa las políticas públicas y herramientas orientadas a la organización y articulación de los intervinientes en los procesos de compras y contratación, para lograr así una mayor eficiencia y transparencia y optimizar los recursos estatales. Ese mismo año se aprobó también la Ley 1474 (2011), que recoge una serie de normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, e incluye normas específicas sobre supervisión e interventoría, así como procedimientos administrativos sancionatorios por incumplimiento de los contratistas. Así mismo, el Decreto 4637 (2011), creó la Secretaría de Transparencia como una dependencia del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, asumiendo la competencia para la elaboración de la estrategia de lucha contra la corrupción.

Tres años después, en 2014, se adoptó la Ley 1712 (2014), sobre Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, que recogió diferentes medidas para obligar a las entidades estatales a publicar la información sobre sus actividades contractuales. Esta ley fue reglamentada por el Decreto 103 (2014), en el que se

fijaron las directrices generales sobre: (a) la publicación de la información pública; (b) la gestión de las solicitudes de acceso a esta información; (c) la transparencia para la gestión de la información clasificada y reservada; y (d) los instrumentos de gestión de la información pública.

Finalmente, en 2020, la Secretaría General de la Presidencia de la República creó el Portal Anticorrupción de Colombia (PACO), el cual está vinculado con el SECOP II, como una interfaz de información para la rendición de cuentas y acceso a datos (como el índice nacional anticorrupción) y reportes sobre servidores públicos. Además, contiene una sección para realizar denuncias y otra para publicar noticias de interés, y permite realizar consultas (a través del número de identificación de las personas naturales o jurídicas) para verificar si cuentan con antecedentes penales, disciplinarios o fiscales, y ver los contratos que han suscrito con las entidades estatales.

A todo esto hay que sumar que el Código Penal del 2000 (Ley 599 de 2000) recoge un capítulo de "delitos contra la administración pública", donde se incluyen, entre otros, el peculado, la concusión, el cohecho, la celebración indebida de contratos, el tráfico de influencias, el enriquecimiento ilícito, el prevaricato, el abuso de autoridad, la usurpación y abuso de funciones públicas, los delitos contra servidores públicos y la utilización indebida de información y de influencias derivadas del ejercicio de la función pública. Así mismo, también se han tipificado otras conductas como el soborno transnacional y el crimen organizado.

En consecuencia, la exhaustiva normativa existente en Colombia parece adecuada, tanto en lo que se refiere a la tipificación de los delitos, como en materia de transparencia, publicidad, control y seguimiento de los distintos aspectos de la contratación pública. De hecho, el Mecanismo de Seguimiento e Implementación de la CICC (MESICIC) recoge en su página web un reconocimiento expreso a los esfuerzos anticorrupción realizados por Colombia en esta materia.

*83. Causas que favorecen el mantenimiento de las prácticas corruptas a pesar de las mejoras normativas: especial atención al caso colombiano**

Las mejoras normativas adoptadas en América Latina en general, y Colombia en particular, no han evitado que las prácticas corruptas hayan pervivido en el tiempo, sobre todo en el ámbito de la contratación de las obras públicas, porque no ha sido posible garantizar su aplicación efectiva tanto en términos de prevención, como de investigación y sanción de las conductas constitutivas de corrupción en sus diferentes niveles.

Las causas de esta situación, que no solo afectan a Colombia y al resto de países de la región, sino también a los países no latinoamericanos estudiados, son múltiples, pudiendo destacarse entre las mismas las siguientes:

1. La pervivencia en el tiempo de: (a) una alta burocracia en la que la ciudadanía desconfía; (b) la ausencia de sanciones ejemplares en los casos emblemáticos; y (c) los retrasos y la falta de efectividad en la ejecución contractual, con los consiguientes costos y sobrecostos.

---

* Este elemento constituye una versión revisada de la parte final de la sección 3 del trabajo publicado en 2024 por Olasolo, H. & Restrepo Medina, M.A. como capítulo 5 del volumen 21 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte II. Medidas particulares de prevención*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 2 de esta misma obra colectiva escrito por Duque Botero, J.D. (2024). "Medidas aplicables a la contratación pública de bienes y servicios. Particular atención a la contratación de obras públicas".

2. El hecho de que las distintas etapas de la contratación pública (obtención de los documentos de mercado, realización de estudios previos o elaboración de los pliegos de condiciones, entre otras) dependan casi exclusivamente de la voluntad del personal designado directamente por la entidad pública de que se trate, lo que hace que los funcionarios cuenten con un amplio margen de discrecionalidad en la toma de decisiones.

3. El mantenimiento de muchos de los regímenes especiales de contratación, que si bien, no eximen en Colombia del deber de publicar la información en sistemas como el SECOP II, facilitan la falta de control y atribuyen un margen todavía mayor de discrecionalidad a los funcionarios.

4. El desconocimiento y escasa utilización de herramientas como el PACO, lo que hace que las instituciones, las organizaciones de la sociedad civil y las personas desaprovechen la interoperabilidad creada para: (a) facilitar el control sobre los procesos de contratación; (b) promover el envío de observaciones y alertas a las entidades públicas sobre los problemas detectados en la estructuración de proyectos; y (c) denunciar públicamente las irregularidades.

A la luz de lo anterior, y una vez que han sido reforzados normativamente los mecanismos de acceso a la información pública, la garantía de procesos transparentes, los canales de denuncia y alerta sobre prácticas corruptas, los espacios de participación y los regímenes de responsabilidad por este tipo de prácticas, lo que se requiere, tanto en Colombia, como en los demás países analizados, es la aplicación de un conjunto de medidas que, más allá de los aspectos jurídicos, respondan a una política integral de abordaje del fenómeno de la estructuración y desarrollo "amañado" de los procesos de selección en los contratos públicos (aunque formalmente puedan estar revestidos de una aparente legalidad).

Se trata, en definitiva, de entender el alcance y las limitaciones de los instrumentos normativos, de manera que puedan ser complementados con otras herramientas de gestión pública que faciliten el cumplimiento de sus objetivos, especialmente en la identificación y mitigación de los riesgos. Por ello, es necesario realizar, de manera permanente, ejercicios de evaluación de la adecuación y correspon-

dencia de la contratación con los objetivos de las políticas públicas, lo que en el caso colombiano se facilita por la obligación legal de hacerlas explícitas y priorizarlas en los planes de desarrollo nacionales y de las entidades territoriales. Esto supondría, en última instancia, fortalecer el papel de: (a) los comités sectoriales de desarrollo administrativo y de control interno; y (b) la aplicación del Sistema de Control Fiscal de Gestión y sus resultados por parte de las contralorías.

Los resultados de estas evaluaciones y auditorías permitirían, a su vez, detectar desviaciones, cuyo análisis de causalidad podría indicar si las mismas obedecen a alguno de los siguientes factores: (a) disfunciones de los diseños institucionales; (b) fallas en la gestión por la obsolescencia o inidoneidad de los procedimientos o requisitos; (c) problemas de formación y conocimientos técnicos de los funcionarios; y (d) eventos catalogables como actos de corrupción. De esta manera, su detección no solo permitiría identificar, investigar y sancionar a los responsables, sino tomar las medidas correctivas y preventivas necesarias para reducir y, en lo posible, erradicar el riesgo de que se puedan volver a producir en el futuro.

Junto a la anterior, se requiere también:

1. Avanzar en la implementación de mejoras en el sistema de contratación pública mediante el aprovechamiento de las facilidades y funcionalidades que ofrecen las nuevas tecnologías aplicables a la supervisión y al control de todo el ciclo de contratación, ajustando tanto los manuales de compras públicas como los procedimientos de gestión de los procesos contractuales, para cuyo efecto, en el caso colombiano, resultan de suma utilidad las directrices que pueda dictar en la materia la Agencia Nacional de Contratación Pública.

2. Asegurarse de que se da publicidad a todos los documentos en que se soporta la gestión contractual.

3. Propiciar una apertura más completa a la participación ciudadana en los procesos de contratación, promoviendo en particular el uso de los canales de denuncia de las irregularidades advertidas.

Sección 30. Elementos relativos al ámbito de la gestión de las empresas públicas

84. Primera aproximación y estándares internacionales[*]

Existen dos retos centrales en la gobernanza de las empresas públicas. Por un lado, encontrar el equilibrio entre la responsabilidad del Estado al ejercer sus funciones como propietario en actividades como la elección y nominación de los directivos, y la tendencia a que, en este, y en otros procesos, se eviten interferencias políticas indebidas. Por otro lado, garantizar iguales condiciones en los mercados en los que empresas públicas y privadas compitan, y evitar que los gobiernos distorsionen la competencia al ejercer sus facultades de regulación o supervisión.

En este contexto, y dado el carácter internacional de las prácticas corruptas en cuya cadena participan las empresas públicas, organizaciones internacionales como la OCDE han formulado directrices para el buen gobierno de estas empresas, que se centran en los siguientes aspectos por ser considerados especialmente problemáticos:

1. Establecer un marco jurídico que distinga con claridad entre las funciones del Estado como propietario y como regulador del mercado, determinando qué tipo de empresas no puede hacer uso de prerrogativas del poder público para obtener ventajas competitivas sobre otras empresas públicas o privadas.

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la primera parte de la sección 4 del trabajo publicado en 2024 por Olasolo, H. & Restrepo Medina, M.A. como capítulo 5 del volumen 21 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte II. Medidas particulares de prevención.* Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 3 de esta misma obra colectiva escrito por Díaz Perilla, V.E. (2024). "La gestión de las empresas públicas".

2. Evitar la excesiva regulación jurídica de la actuación de las empresas públicas.

3. Dotar de mayor flexibilidad al marco legal y reglamentario para permitir ajustes en la estructura de capital de estas empresas cuando sea necesario para conseguir sus objetivos.

4. Garantizar que las empresas públicas operan en condiciones de mercado para obtener financiamiento, de manera que sus relaciones con los bancos, las instituciones financieras públicas y otras empresas estatales se basen en criterios de naturaleza estrictamente comercial. Esto implica, entre otras cosas, evitar el uso de prerrogativas estatales como colaterales, no recurrir a las garantías automáticas estatales para respaldar su deuda, no desincentivar que acudan a los mercados de capitales para financiarse y asegurarse que los subsidios que reciban sean explícitos, provengan del presupuesto público y no afecten el patrimonio empresarial.

5. Desarrollar una política de propiedad que defina la función del Estado como accionista de las empresas públicas y su papel en el fortalecimiento del gobierno corporativo.

6. Evitar las influencias políticas y los conflictos de intereses en la elección de sus directores, y requerir que las personas designadas tengan las necesarias cualificaciones profesionales.

7. Identificar con claridad el organismo público que ejerce los derechos de propiedad estatales, favoreciendo que sea una misma entidad centralizada quien tenga los derechos o, al menos, los ejerza, para evitar la debilidad institucional de que adolecen normalmente los ministerios y agencias para desarrollar esta función.

8. Garantizar la responsabilidad de la entidad prevista en el numeral anterior frente al Parlamento.

9. Regular la forma en la que el Estado ejerce sus derechos de propiedad, estando representado en las asambleas generales de accionistas y ejerciendo su derecho al voto.

85. Análisis comparado dentro y fuera de América Latina[*]

En el ámbito del derecho nacional comparado, destaca el esfuerzo que los sistemas no latinoamericanos analizados (España, EE.UU. y Francia) han realizado para: (a) equiparar el régimen jurídico de las empresas públicas (normalmente de derecho público) con el de las empresas privadas, lo que ha venido acompañado de la adopción de códigos de buena conducta para la gobernanza de las empresas estatales; y (b) adoptar las herramientas de gestión propias de las empresas privadas, entre las que destacan dos en particular: (i) la profesionalización de los comités de nombramiento para limitar la inadecuada injerencia política en las decisiones de designación de los dirigentes corporativos; y (ii) la creación al interior de las empresas públicas de comités de auditoría, cuyo rol está estrechamente ligado con el cumplimiento de objetivos estratégicos relacionados con la adopción de buenas prácticas corporativas para generar confianza entre los socios, los inversionistas, los acreedores y las entidades gubernamentales de supervisión, fiscalización y control.

En cuanto a los sistemas latinoamericanos estudiados (Argentina, Brasil, Chile, México y Perú), cabe destacar los siguientes elementos:

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la segunda parte de la sección 4 del trabajo publicado en 2024 por Olasolo, H. & Restrepo Medina, M.A. como capítulo 5 del volumen 21 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte II. Medidas particulares de prevención*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 3 de esta misma obra colectiva escrito por Díaz Perilla, V.E. (2024). "La gestión de las empresas públicas".

1. Una buena parte de las empresas estatales de la región han adoptado también una forma jurídica empresarial y, por ende, se rigen por normas de derecho privado, si bien continúan contando con ciertos privilegios y un tratamiento fiscal especial.

2. Existen, mayoritariamente, mecanismos basados en el mérito y las calificaciones para la elección de los directivos de las empresas públicas, habiendo sido Chile y Perú, seguidos por Brasil, pioneros en esta cuestión, lo que, sin embargo, no ha podido evitar que sigan existiendo nombramientos políticos discrecionales.

3. No existe una forma estandarizada de organización de la propiedad estatal de las empresas públicas, observándose diferencias muy significativas entre los distintos países de la región. De este modo, destaca la tendencia hacia la centralización en Chile y Perú, mientras que en Argentina, Brasil y México son los Ministerios los que, como cabeza de sector, mantienen la propiedad de las empresas públicas. Por su parte, en materia de supervisión, la tendencia hacia la centralización es abanderada, particularmente, por Brasil.

4. Se observa una mayor armonización en materia de rendición de cuentas y mecanismos de supervisión, habiendo un buen número de empresas públicas que han adoptado la práctica de contratar auditores externos privados para certificar sus estados financieros.

5. A pesar de que se observa una mayor flexibilidad presupuestal, las limitaciones financieras provenientes de los gobiernos centrales continúan porque en la mayor parte de los países de la región los presupuestos de las empresas públicas son parte del presupuesto nacional, lo que supone que están sometidos a la fiscalización y aprobación anual por los respectivos Parlamentos nacionales.

6. Algunos países, como Chile y Perú, han logrado avanzar en cuanto a la adopción de un sistema de gestión por desempeño de sus empresas públicas, lo que se materializa en la implementación de contratos de gestión por desempeño entre estas y los gobiernos.

7. La promoción de la transparencia y la difusión de la información ha tenido un importante desarrollo en los sistemas latinoamericanos, siendo solo una minoría los que no han adoptado todavía normas específicas para las empresas públicas que incluyan el uso,

a estos efectos, de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (son, en este sentido, destacables las páginas web oficiales de las empresas públicas, que informan al público sobre la regulación que les es aplicable, su estructura de gobierno, sus principales actividades, sus informes de gestión, sus estados financieros, los trámites de los procesos de contratación, las vacantes disponibles y los procedimientos en curso, facilitando así el control ciudadano de la gestión empresarial). Además, existe una clara propensión a la armonización en materia de divulgación de la información, lo que ha permitido su sistematización, facilitando con ello su acceso, consulta y control.

8. Existe una tendencia a la homogeneización de las normas contables aplicables a las empresas públicas, siguiendo, en gran medida, las normas aplicables a las empresas privadas.

9. Se observa un mayor grado de cumplimiento de los estándares internacionales sobre información financiera, incluyendo la presentación de los informes financieros anuales de las empresas públicas al Ministerio de Finanzas o de Hacienda, y a las entidades de control interno y externo. Además, Chile y Perú son pioneros en cuanto al desarrollo de mecanismos de evaluación del riesgo fiscal y de pasivos contingentes vinculados a este tipo de empresas.

10. Se está atravesando una fase de consolidación del gobierno corporativo en los países latinoamericanos, que están realizando ajustes muy significativos en sus ordenamientos jurídicos internos con base en los principios de la OCDE.

11. Al igual que sucede en los sistemas no latinoamericanos analizados, no existen herramientas jurídicas específicas que aborden la lucha contra la corrupción asociada al COT en el ámbito de las empresas públicas.

86. Situación en Colombia en relación con la consolidación del gobierno corporativo en las empresas públicas, las medidas anticorrupción, el fortalecimiento del control del Estado sobre las empresas de su propiedad y el aumento de las competencias de sus juntas directivas para dotarlas de mayor autonomía[*]

En cuanto al marco normativo de gobierno de las empresas públicas en Colombia, destacan los esfuerzos que se han venido efectuando en el país con miras a incorporar herramientas de gobierno corporativo en las empresas estatales, lo cual fue inicialmente alentado por el deseo de ingresar a la OCDE y ahora, tras su ingreso, por el ánimo de consolidación.

En el diagnóstico realizado al inicio del proceso de ingreso, el gobierno colombiano detectó las siguientes falencias en la gestión

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la parte final de la sección 4 del trabajo publicado en 2024 por Olasolo, H. & Restrepo Medina, M.A. como capítulo 5 del volumen 21 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte II. Medidas particulares de prevención.* Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 3 de esta misma obra colectiva escrito por Díaz Perilla, V.E. (2024). "La gestión de las empresas públicas".

de las empresas públicas: (a) el portafolio de las empresas estatales del orden nacional no era idóneo; (b) el mandato del Estado para algunas empresas no era lo suficientemente explícito; (c) los procesos de nominación de miembros de las juntas directivas no tenían el nivel de formalidad y estructura deseable; (d) el monitoreo de las empresas no permitía evaluar detalladamente el desempeño de las empresas; (e) las funciones de propiedad estaban dispersas en diversas entidades del Estado; y (f) ciertas disfuncionalidades fruto de las prácticas de las juntas directivas y de las falencias normativas afectaban significativamente la competitividad de las empresas públicas.

Ante esta situación, se han adoptado varias medidas en sintonía con las directrices de la OCDE, destacando las siguientes que buscan fortalecer las juntas directivas:

1. La creación de una entidad nacional única dirigida a asumir el rol de propietaria: la Dirección General de Participaciones del Ministerio de Hacienda (la creación de esta entidad permite, entre otras cosas, separar la función de propietario de las funciones de política pública y regulación sectorial, minimizando así los conflictos de intereses entre las diferentes funciones estatales).

2. El establecimiento de procesos de rendición de cuentas.

3. El desarrollo de una política general de activos.

4. La emisión de mandatos claros a las empresas públicas.

5. La creación de un sistema de monitoreo y evaluación de las empresas estatales más importantes.

6. La adopción de medidas tendientes a facilitar el desarrollo de las funciones de las juntas directivas.

7. La aplicación de medidas dirigidas a simplificar la regulación jurídica que acompaña la gestión de las empresas públicas.

Además, tras establecerse que, en un buen número de casos, las juntas directivas de las empresas públicas colombianas cumplen un rol de coadministración (y no solo de órgano estratégico), ha sido necesario fortalecer su autoridad frente a los gerentes para direc-

cionar y supervisar sus actividades[**]. Para ello, se han adoptado también las siguientes medidas: (a) la implementación de procesos estructurados y transparentes de identificación, evaluación y recomendación de candidatos para su nominación como miembros de las juntas directivas; (b) el establecimiento de mecanismos de evaluación sistemática del cumplimiento de los mandatos de los miembros de las juntas directivas; y (c) la adopción de medidas tendientes a descontinuar la presencia directa de los ministros en las juntas directivas de las sociedades con participación estatal con miras a aligerar la presión política en la toma de decisiones.

Sin embargo, estas medidas solo pueden ser eficaces si se adoptan otras tendientes a flexibilizar y simplificar el complejo marco normativo en el que las empresas públicas desarrollan sus funciones, y que ha menoscabado su capacidad para competir en igualdad de condiciones con las empresas privadas, al minar la autonomía de las juntas directivas para determinar y ajustar su presupuesto, reestructurar su planta de personal o realizar inversiones[***].

[**] Como la Ley 489 (1998) preveía que los gerentes de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta fueran nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República, y esta facultad terminaba con frecuencia siendo ejercida por delegación presidencial por el propio ministro del sector al que pertenecían las empresas, las juntas directivas eran con frecuencia marginadas de las decisiones de nombramiento y remoción de los gerentes.

[***] Esta situación se puede ejemplificar en los siguientes supuestos: (a) las empresas estatales que desarrollan actividades no financieras necesitaban aprobación del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) para su presupuesto, el cual debía elaborarse siguiendo los lineamientos de los establecimientos públicos no adaptados a las necesidades de las empresas que tienen propósitos industriales y comerciales; (b) la misma autorización se requería cuando estas empresas contraían obligaciones que afectaban el presupuesto de vigencias futuras lo cual incluía la ejecución de cualquier inversión o proyecto de mediano y largo plazo, ello, como es natural limita la dinámica del desarrollo de la actividad empresarial; (c) cualquier cambio en la planta de personal de las empresas públicas implicaba adelantar un proceso que duraba al menos 3 meses y que incluía la certificación de viabilidad presupuestal expedido por la Dirección Nacional del Presupuesto Nacional, la aprobación del Departamento Administrativo de la Función Pública, el concepto positivo de la secretaría general del ministerio al cual está vinculada la empresa, la firma del ministro correspondiente y la firma del Presidente de la República; y (d) las empresas con participación estatal su-

Ante esta situación, se han ido ajustando progresivamente las normas aplicables a las empresas públicas buscando un traslado de la ejecución de las funciones a la junta directiva, como máximo órgano de dirección de la empresa.

En todo caso, este proceso, que se ha desarrollado con el fin de garantizar la distribución y ejecución eficiente de recursos, a través de protocolos estrictos de análisis y aprobación, tal y como ocurre en el sector privado, se encuentra todavía en curso y está lejos de aún de ser completado. Además, el conjunto de medidas que se acaban de presentar, esto es, las referidas a la implementación y consolidación del gobierno corporativo en las empresas públicas, las que buscan luchar contra la corrupción, las que tratan de fortalecer el control del Estado sobre las empresas de su propiedad y las que están dirigidas a aumentar de manera considerable las competencias de las juntas directivas de las empresas públicas para dotarlas de mayor autonomía, si bien han permitido conseguir algunos de los objetivos propuestos, resultan insuficientes frente a la corrupción asociada al COT en este tipo de empresas. Sin embargo, a pesar de ello, no se han registrado todavía iniciativas legislativas específicas en esta materia.

---

perior al 50% debían solicitar la aprobación de la Dirección Nacional de Crédito Público y Tesoro Nacional para celebrar la mayoría de sus operaciones de crédito (si las mismas tenían por objeto realizar gastos de inversión, el proceso de aprobación también debía incluir al visto bueno del Departamento Nacional de Planeación).

Sección 31. Elementos relativos al ámbito de la expedición de licencias, permisos y autorizaciones: especial atención a la concesión de licencias de armas

87. Potestad administrativa para expedir licencias, permisos y autorizaciones como parte del concepto de policía administrativa: primera aproximación[*]

La potestad administrativa para expedir licencias, permisos y autorizaciones (LPA) se considera parte del concepto de policía administrativa, que comprende el conjunto de medidas a disposición de la administración para que los particulares dirijan sus actividades a la satisfacción del interés general con el fin de garantizar el mantenimiento del orden público[**].

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la primera parte de la sección 5.1 del trabajo publicado en 2024 por Olásolo, H. & Restrepo Medina, M.A. como capítulo 5 del volumen 21 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte II. Medidas particulares de prevención.* Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 4 de esta misma obra colectiva escrito por Nieto Rodríguez, M.A. (2024). "El trámite de licencias, permisos y autorizaciones. Especial atención al caso de las licencias de armas".

[**] Si bien a nivel normativo son tratadas indistintamente, desde una perspectiva conceptual se distinguen de la siguiente manera: (a) las denominadas "autorizaciones" son, en esencia, declaraciones administrativas sobre la concurrencia de las condiciones necesarias para el ejercicio de una actividad específica; (b) los "permisos" son actos administrativos que crean situaciones jurídicas individuales condicionadas al cumplimiento de la ley (su inobservancia da lugar a la caducidad de este tipo de actos administrativos), los cuales son otorgados discrecionalmente, con carácter personal, y pueden ser revocados, sin derecho a resarcimiento; y (c) las "licencias" se asemejan a las autorizaciones porque requieren acreditar idoneidad técnica y moral para ejercer una actividad (pero se distinguen de aquellas porque se otorgan con carácter personal, son intransferibles sin la anuencia de la autoridad que la concedió, pueden adjudicarse

Por su propia naturaleza, las LPA implican actividades de programación, planificación o disciplina, de manera que su alcance influye sobre la forma en que se ejerce el control sobre ciertas actividades. De ahí, la importancia de que las autoridades administrativas competentes actúen conforme a la ley con el fin de proteger el interés general, mantener el orden público y realizar sus fines superiores como la transparencia en la administración, la eficiencia y eficacia en los trámites y el desarrollo de una cultura de legalidad. Por ello, cuando las autoridades administrativas que otorgan LPA se desvían de estas finalidades se está promoviendo una cultura de la corrupción, al fomentarse la prevalencia de intereses particulares o facilitarse la comisión de actividades ilícitas que pueden quedar impunes bajo el velo de una aparente legalidad.

Desde esta perspectiva, se plantea la cuestión relativa a si la actividad de policía, manifestada en el otorgamiento de LPA, tiene incidencia directa en la propagación de fenómenos como la corrupción y el COT, con especial atención al caso paradigmático de las licencias de armas, donde dicha incidencia y su alcance transnacional es evidente.

---

por concurso y su revocación debe fundarse en una causal, ya sea imputable al titular de la licencia o en interés general).

88. Estudio de caso sobre si la actividad de policía manifestada en el otorgamiento de licencias de armas tiene incidencia directa en la propagación de fenómenos como la corrupción y el crimen organizado transnacional: las importantes diferencias entre los sistemas no latinoamericanos[*]

Para abordar la cuestión relativa a si la actividad de policía manifestada en el otorgamiento de licencias de armas tiene incidencia directa en la propagación de fenómenos como la corrupción y el COT, se ha realizado un estudio de caso, con base en el derecho comparado, en el que se han analizado las siguientes variables: (a) la existencia de un fundamento constitucional, o al menos legal, para la tenencia y uso de armas; (b) el alcance del poder de policía en la concesión de LPA de porte y uso de armas; y (c) la relación de este poder con las medidas adoptadas en el marco de la lucha contra la corrupción y el COT.

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la segunda parte de la sección 5.1 y de la sección 5.2 del trabajo publicado en 2024 por Olasolo, H. & Restrepo Medina, M.A. como capítulo 5 del volumen 21 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte II. Medidas particulares de prevención*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 4 de esta misma obra colectiva escrito por Nieto Rodríguez, M.A. (2024). "El trámite de licencias, permisos y autorizaciones. Especial atención al caso de las licencias de armas".

El estudio de caso permite determinar que, en aquellos países como Argentina, EE.UU. y México, en los que existe un fundamento constitucional o legal que configura un derecho a la tenencia y uso de armas, el poder de policía y la potestad reguladora de la administración se ven sustancialmente reducidos, limitándose a la intervención en cuestiones básicas destinadas al mantenimiento del orden público y la adecuada convivencia de quienes poseen y utilizan armas en diferentes actividades lícitas. Del mismo modo, la regulación relacionada con su comercio y exportación se flexibiliza, puesto que, en la medida en que no sea posible reducir por vía del poder de policía el núcleo esencial de los derechos constitucional y legalmente reconocidos a portar y utilizar armas, las actividades relacionadas con las mismas, como su fabricación y comercialización, están también llamadas a tener un mayor grado de expansión.

En contraste con lo anterior, en aquellos países estudiados de Europa (España y Francia) y América Latina (Brasil, Chile, Colombia y Perú) en los que no se reconoce un derecho constitucional o legal a tener y usar armas, y por tanto existe un control estatal expansivo (inclusive monopólico) que se extiende a todo el proceso de fabricación, comercialización, exportación, transporte, posesión y uso de armas, el poder de policía administrativa se acrecienta sustancialmente y son pocos los espacios que quedan fuera de su órbita de acción.

En este sentido, la mayor parte de las legislaciones nacionales sobre LPA de armas se dirigen a: (a) establecer el control de las armas de fuego desde su fabricación hasta su destrucción; (b) delimitar las competencias de las distintas autoridades administrativas para otorgar LPA, controlar los procesos de fabricación, posesión o transferencia de armas de fuego e imponer sanciones por incumplimiento de las normas establecidas; y (c) determinar los plazos para el ejercicio de las actividades autorizadas y los requisitos para la aplicación de medidas de seguridad concretas.

En este contexto, EE.UU. constituye un caso paradigmático al ser el único Estado no latinoamericano que reconoce expresamente un derecho constitucional a la tenencia de armas, si bien su desarrollo legislativo varía en cuanto a su configuración, al considerarlo a veces como un derecho de titularidad individual (en cuyo caso cualquier ejercicio de la potestad regulatoria administrativa sería inconstitu-

cional) y otras veces como un derecho de titularidad comunitaria (lo que permitiría el ejercicio de dicho derecho mientras no fuera incompatible con el derecho de la comunidad a defenderse).

Así mismo, la descentralización característica de los EE.UU. hace que en ciertos Estados se pueda ejercer discrecionalmente dicha potestad administrativa, mientras que en otros se tenga que ejercitar de manera reglada aplicando criterios previamente establecidos. Además, la congelación de activos y la tipificación de ayudas económicas (medidas previstas en la orden ejecutiva 1358 (2011)) permiten tener un impacto en la forma en que el tráfico ilegal de armas se lleva a cabo en el país (esto supone un elemento importante en relación con las medidas de lucha contra la corrupción y el COT).

A diferencia de EE.UU., en Francia no existe un reconocimiento constitucional del derecho a la tenencia de armas, lo que permite que las LPA de tenencia y uso de armas tengan un mayor ámbito de aplicación. Si a esto unimos que la competencia sobre su concesión se encuentra distribuida entre múltiples entidades estatales (como los Ministerios de Defensa, Interior, Industria, Aduanas y Deportes, la Prefectura y la Gendarmería Nacional) y la propia Comisión Europea, el resultado es el fomento de las prácticas corruptas en su tramitación (además de la confusión que se genera en los solicitantes).

Elemento importante del sistema francés es también la existencia de un registro oficial de adquisición, posesión y transferencia de armas, que es alimentado tanto por las mencionadas autoridades, como por comerciantes y fabricantes, lo que puede ser positivo siempre que se garantice un control adecuado sobre la veracidad de la información consignada y la coherencia entre lo registrado por las autoridades y los particulares autorizados. Así mismo, teniendo en cuenta la relevancia económica de la exportación de armas para Francia, se aplica un sistema de licencias por etapas y un mecanismo de coordinación interministerial permanente, desconociéndose, sin embargo, su incidencia en la reducción de los índices de corrupción administrativa en la tramitación de las LPA.

Por último, en España, la Constitución prevé la competencia exclusiva del Estado con respecto al régimen de la tenencia y uso de armas, lo que le permite ejercer un mayor control a través de la potestad ad-

ministrativa para la concesión de LPA, que solo se otorgan cuando los solicitantes cumplen en su totalidad con ciertos requisitos recogidos sistemáticamente en su legislación, evitando así la dispersión normativa existente en EE.UU. y Francia. Así mismo, la vigencia de las licencias o autorizaciones concedidas está condicionada al mantenimiento de todos los requisitos exigibles en cada caso, siendo revocables o extinguibles en cualquier momento en caso de incumplimiento. A esto se suma la rigurosidad de dichos requisitos, que es otra de las características importantes de la legislación española, si bien los relativos a la comercialización de armas pueden dar lugar a interpretaciones subjetivas, como es el caso de la comprobación de la "integridad privada y profesional" de los vendedores de armas y corredores autorizados, o la aplicación del criterio preventivo, conforme al cual armeros y corredores autorizados pueden abstenerse de efectuar cualquier transacción que consideren "razonablemente como sospechosa".

A pesar de lo anterior, ninguno de los tres países no latinoamericanos analizados tiene instrumentos diseñados para prevenir específicamente la corrupción desde la perspectiva de las competencias de las autoridades administrativas implicadas en la expedición de las LPA de tenencia y uso de armas. Esto significa que las medidas adoptadas están diseñadas para responder a las amenazas externas, sin invitar a cuestionar la propia gestión de las autoridades administrativas, lo que impide eliminar aquellos factores internos que favorecen las prácticas corruptas en la tramitación de las LPA. Además, tampoco existen diagnósticos sobre la correlación entre los niveles de corrupción administrativa y el tráfico ilegal de armas por el COT, ni norma alguna que promueva tanto la transparencia y la probidad en la tramitación de las LPA, como la sanción de las prácticas corruptas.

De hecho, España es el país que presenta un mayor avance a este respecto, al reconocer en su Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave 2019-2023 que las falsificaciones documentales constituyen una dinámica delictiva vinculada al COT especializado en el tráfico de armas. Esto permite, al menos, adoptar ciertas medidas preventivas y correctivas, comenzando por la determinación de si el actuar de la administración en la tramitación de las LPA favorece, o no, que este tipo de actos administrativos puedan ser objeto de falsificación.

89. Consecuencias de la influencia española en los sistemas latinoamericanos[*]

La influencia del sistema español en la normativa de los países latinoamericanos sobre expedición de LPA de armas de fuego es notable. Como resultado, solo en México y Argentina existe un reconocimiento constitucional del derecho de tenencia y uso de armas, lo que hace que en los demás países analizados (Brasil, Chile, Colombia y Perú) las facultades otorgadas a la administración para regular la concesión de LPA sean bastante amplias.

Incluso en Argentina y México, se observa un distanciamiento del modelo norteamericano en la medida en que se reconoce la existencia de un riesgo social que se concreta en: (a) el carácter reglado de la expedición de las LPA; y (b) la atribución a ciertas autoridades administrativas de la competencia exclusiva en materia de LPA de tenencia, uso y comercialización de armas. Por ello, en la gran mayoría de los países de la región dichas autoridades fiscalizan todo el proceso de fabricación, comercialización, exportación y transporte de armas, y tienen competencia para establecer los requisitos y trámites para la expedición de las LPA, los cuales varían según se otorguen a personas naturales, deportistas, coleccionistas o personal de seguridad, incluyendo en todo caso los relativos a los antecedentes de los

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección 5.3 del trabajo publicado en 2024 por Olasolo, H. & Restrepo Medina, M.A. como capítulo 5 del volumen 21 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte II. Medidas particulares de prevención.* Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 4 de esta misma obra colectiva escrito por Nieto Rodríguez, M.A. (2024). "El trámite de licencias, permisos y autorizaciones. Especial atención al caso de las licencias de armas".

solicitantes, las causas que justifiquen la solicitud y la capacidad comprobada para hacer un uso lícito de las armas. Además, como sucede en España, las LPA de armas no se otorgan a perpetuidad, sino que tienen un carácter revocable en la medida en que dejen de concurrir los requisitos que permitieron su expedición.

En cuanto a las particularidades propias de cada sistema, destaca, en primer lugar, la figura del Registro Nacional de Armas previsto en Argentina, el cual permite centralizar los trámites de importación y exportación, tránsito internacional de material, transporte y venta de armas. Así mismo, cabe destacar también los siguientes aspectos del sistema argentino: (a) la existencia de un mecanismo de revisión de las autorizaciones concedidas sobre armas de guerra; (b) la incorporación de la perspectiva de género como requisito para la adquisición, transmisión, tenencia y utilización de armas de uso civil; y (c) la incorporación en el Plan Federal de Abordaje del Crimen Organizado 2021-2023 de medidas relativas a: (i) la reutilización por las fuerzas policiales y de seguridad federales de los bienes secuestrados y decomisados en procesos penales (incluyendo armas o partes de estas adquiridas en el mercado ilegal); y (ii) la adopción de normas que permiten la destrucción de armas de guerra, pólvora y explosivos secuestrados y en poder de la autoridad pública (se trata, en todo caso, de medidas innovadoras, cuyo impacto deberá medirse en el mediano y largo plazo).

En Brasil, la legislación en esta materia ha respondido a las posiciones políticas de sus dirigentes, pasando del enfoque restrictivo previsto en el Estatuto de Desarme, a su flexibilización durante el mandato de Bolsonaro. En el Estatuto, destacan las disposiciones dirigidas a centralizar los registros de las LPA de compra, tenencia y uso de armas y las iniciativas relacionadas con la mejora e integración de los principales bancos de datos sobre armas de fuego (el SIGMA4 y el SINARM), reflejando una tendencia unificadora que permite garantizar un mayor control. En contraste, las medidas adoptadas por la administración Bolsonaro han promovido la implantación de un esquema flexible, basado en presunciones legales que, si bien pueden contribuir a hacer más expedito el trámite de obtención de las LPA, representan un riesgo social, lo que ha llevado a la suspensión de los decretos que recogen estas medidas por el poder judicial. Fi-

nalmente, al igual que en el caso argentino, el Plan de Seguridad adoptado en Brasil permite el uso de los bienes decomisados por las autoridades competentes, si bien no está claro si las armas incautadas en mercados ilegales se encuentran cubiertas por esta disposición.

En Chile, no existe constitucionalmente ningún derecho a la tenencia y uso de armas, por lo que los particulares deben obtener la autorización correspondiente en los términos de la ley. Además, cabe destacar también los siguientes aspectos del sistema chileno: (a) la creación de la Dirección General de Movilización Nacional como autoridad central de coordinación, encargada de ejercer una función expresa de vigilancia y control sobre las armas, y con competencia para verificar la regularidad de su inscripción; y (b) la posibilidad de que las solicitudes de transporte y libre tránsito de armas puedan presentarse y concederse preferentemente por medios electrónicos, lo cual se ha convertido en una de las herramientas más eficaces para prevenir las prácticas corruptas al interior de la administración.

En cuanto a México, existe un derecho constitucional a que las personas posean armas en su domicilio para garantizar su seguridad y legítima defensa, pero dicho derecho se encuentra ampliamente regulado por la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, que establece los supuestos en que puede concederse o revocarse una licencia de armas. Ahora bien, el factor diferencial en México se halla en la formulación de su Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, que es el único documento de política pública en el que se efectúa un reconocimiento expreso de la relación existente entre el tráfico de armas y la complicidad de las autoridades administrativas a través de la inobservancia de la ley (esto se recoge expresamente en su eje sobre la recuperación del Estado de Derecho).

Por último, Perú atribuye también una clara función reguladora al Estado con el fin de preservar la seguridad nacional, el orden interno, la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica a través de la expedición de licencias de armas. De hecho, el ordenamiento peruano es el único que: (a) define expresamente en una norma de rango legal el concepto de licencias, distinguiéndolas expresamente de las autorizaciones que se conceden solo para actividades específicas; y (b) prevé un esquema de colaboración entre la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones

y Explosivos de Uso Civil (SUCAMEC) y la sociedad civil. Todo ello, con el fin de que las asociaciones de propietarios legales de armas y los representantes de las casas comercializadoras y de la sociedad Nacional de Seguridad, a través de canales especializados, contribuyan con información relacionada con posibles acciones al margen de la ley, o que atenten contra la seguridad ciudadana.

Además, la aplicación del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) constituye un importante avance en lo relacionado con la prevención de la corrupción al interior de la administración, al tratarse de una herramienta que compila los procedimientos y servicios administrativos que brindan de forma exclusiva las entidades públicas, y dota de transparencia, claridad y publicidad a los requisitos que deben observarse (delimitando, con base en la legalidad vigente, qué es exigible y qué no).

En consecuencia, es aconsejable que la normativa peruana prevea expresamente que los trámites relacionados con las licencias de armas se incluyan también en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), porque así se podrían contrarrestar mejor las dinámicas de corrupción promovidas por el COT en el ámbito del tráfico de armas.

90. Situación en Colombia[*]

Como sucede en la mayor parte de los países de América Latina estudiados, la Constitución de Colombia no reconoce tampoco el derecho a tener armas, dotando a las autoridades competentes de potestades regulatorias amplias en materia de LPA. Además, todo lo relacionado con la introducción, exportación, fabricación y comercialización de armas está en manos del Gobierno Nacional, teniendo los particulares que solicitar el correspondiente permiso para su tenencia o porte.

En consecuencia, se puede afirmar que el sistema colombiano dista mucho del modelo de los EE.UU. en relación con el otorgamiento de LPA, teniendo en cuenta las grandes diferencias que existen en los supuestos constitucionales que los fundamentan. Sin embargo, algunos aspectos de la normativa federal estadounidense, como los relativos a la congelación de activos, podrían, sin duda, ayudar a fortalecer la legislación colombiana. Así mismo, la creación de un registro público de armas (un banco de información que pueda ser alimentado por las autoridades competentes y por todos los sujetos habilitados para intervenir válidamente en su tráfico legal) también contribuiría a estos efectos, porque el registro existente en la actualidad solo opera a instancias de las autoridades competentes y solo se puede acceder al mismo por orden de autoridad judicial.

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección 5.4 del trabajo publicado en 2024 por Olasolo, H. & Restrepo Medina, M.A. como capítulo 5 del volumen 21 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte I. Medidas particulares de prevención*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 4 de esta misma obra colectiva escrito por Nieto Rodríguez, M.A. (2024). "El trámite de licencias, permisos y autorizaciones. Especial atención al caso de las licencias de armas".

El sistema colombiano se beneficiaría además de incorporar diversos aspectos de los sistemas latinoamericanos, incluyendo los siguientes previstos en la legislación argentina: (a) la perspectiva de género para efectos de conceder las LPA de armas; (b) la reutilización por la Policía Nacional de los bienes decomisados en procesos penales; o (c) la destrucción de las armas de guerra, pólvora y explosivos que hayan sido incautadas y se encuentren en poder de la autoridad pública.

Por su parte, del ordenamiento chileno sería interesante rescatar la posibilidad de aplicar tecnologías que permitan que, las solicitudes, trámites y expedición de las LPA de armas en Colombia se realicen preferentemente de manera virtual, lo que haría más eficiente el procedimiento actual y lo protegería de injerencias indebidas de los involucrados en cada una de sus etapas.

Así mismo, sería aconsejable que se incorporaran prescripciones similares a las contenidas en el PND 2019-2024 de México, el cual reconoce expresamente la relación existente entre el tráfico de armas y la inobservancia de la ley por las autoridades públicas.

Finalmente, en lo que respecta al sistema peruano, el aporte que mejor podría complementar el ordenamiento colombiano en materia de LPA de armas sería la implementación de una especie de TUPA, puesto que la aplicación de un texto o norma que unifique los trámites administrativos contribuiría a reducir las inquietudes o lagunas que puedan existir respecto de ciertos trámites y que pueden ser usadas para propósitos ilícitos. Además, el establecimiento de canales participativos de denuncia, tal y como se ha hecho en Perú, resultaría de gran utilidad para que las autoridades colombianas cuenten con un panorama integral de aquellas situaciones (internas y externas) que inciden en los procedimientos establecidos para la expedición de las LPA de armas.

Para concluir, es importante subrayar que, al igual que en el resto de los países estudiados, no existe en Colombia norma alguna que establezca la revisión de los procedimientos internos existentes para la expedición de las LPA de armas, con el fin de identificar dinámicas que generen corrupción. Como consecuencia, ni se vislumbra la formulación de medidas que adopten un enfoque preventivo en el

ejercicio de las facultades administrativas por las autoridades competentes para expedir las LPA, ni se establece una relación clara entre el ejercicio de estas competencias, el fenómeno de la corrupción y el tráfico de armas.

Así mismo, al analizar los instrumentos adoptados para prevenir y sancionar las prácticas ilícitas del COT, tampoco se observa un diagnóstico en virtud del cual se establezca una correlación entre la corrupción administrativa y el tráfico ilegal de armas y, consecuentemente, tampoco se ha identificado la existencia de disposiciones normativas dirigidas a promover la transparencia y la probidad en la tramitación de las LPA.

Todo ello, no es sino el resultado de la ausencia de estudios que permitan establecer la relación entre el ejercicio de la potestad administrativa para expedir LPA de armas, la corrupción y las dinámicas del COT. De este modo, se está en presencia de un campo que no ha sido objeto de mayor análisis, pero que pronto debería dar lugar a la formulación de políticas y normas que adopten un doble enfoque preventivo y sancionador del ejercicio de dicha potestad administrativa por las autoridades competentes.

Sección 32. Reflexiones finales

91. Reflexiones finales sobre las medidas específicas de prevención[*]

A la luz de los elementos anteriores, se puede afirmar que es posible proponer una aproximación que supere la aproximación tradicional centrada en el derecho penal para abordar el fenómeno de la corrupción, incluyendo la asociada al COT, en aquellos ámbitos del ejercicio de la actividad administrativa del Estado en los cuales se suelen presentar los riesgos más altos de falta de integridad y prácticas corruptas. En particular, en lo que se refiere a la prevención de la corrupción desde el derecho administrativo, esta resulta, debido a su objeto disciplinar, de la aplicación de políticas y dispositivos normativos encaminados al fomento de la integridad pública en los procesos administrativos mediante la aplicación de técnicas de prevención situacional basadas en el análisis de riesgos.

Este cambio de enfoque responde a dos razones principales. Por un lado, la necesidad de adoptar una nueva estrategia, porque, a pesar de que la lucha contra la corrupción ha estado presente como un tema recurrente en la agenda pública durante los últimos lustros, los resultados no han sido los esperados. Esto ha sido, en gran medida, debido a que la respuesta normativa e institucional ha tendido a girar más en torno a retos coyunturales y al cumplimiento de estándares internacionales que a la planeación sistémica y coordinada de una respuesta interinstitucional a este fenómeno.

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección 6 del trabajo publicado en 2024 por Olasolo, H. & Restrepo Medina, M.A. como capítulo 5 del volumen 21 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte II. Medidas particulares de prevención*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0.

Por otro lado, la corrupción no suele responder ni en América Latina, ni en Colombia, a lógicas de conductas individuales actuando de manera aislada, sino a dinámicas colectivas funcionales a la manera en que opera el sistema político-social, en el que actúan aparatos de corrupción sofisticados, cuyas actividades trascienden las fronteras nacionales.

Además, sobre la base de que la corrupción no es un fenómeno particular de ningún país sino que hace presencia y metástasis a lo largo y ancho de la geografía universal (al margen de los niveles de desarrollo y de las condiciones de pobreza y marginalidad de la población), y a la luz de los estándares internacionales en la materia y de la perspectiva comparada de los sistemas nacionales analizados, se puede afirmar lo siguiente: existe un denominador común en que, en aras de contar con administraciones públicas transparentes y eficientes, las medidas que se tomen con este fin deben dirigirse a limitar aquellas condiciones en las que se ha constatado que la corrupción prospera y que la actividad administrativa del Estado se convierte en funcional a los intereses del COT.

Por ello, la dependencia exclusiva de la respuesta penal al fenómeno de la corrupción ha demostrado ser no solamente insuficiente, sino que, con cierta frecuencia, está destinada a ser inefectiva, al estar las propias autoridades encargadas de realizar las investigaciones involucradas en los propios hechos punibles. Así lo ejemplifica Transparencia por Colombia en el documento publicado en 2023 sobre la arquitectura institucional anticorrupción, al referirse al caso paradigmático de Odebrecht, en relación con el cual señala que durante la investigación se filtraron audios que comprometían al Fiscal General de la Nación Néstor Humberto Martínez, quien años antes se había desempeñado como asesor jurídico del Grupo Aval, principal socio de Odebrecht en el país, y que, sin embargo, no se declaró impedido a pesar de conocer sobre estas irregularidades antes de asumir como fiscal general, a lo cual se sumó la muerte de un testigo clave en extrañas circunstancias.

En la medida en que este caso muestra la capacidad que tienen los actores corruptores para socavar las ramas del sector público a partir de la financiación ilegal de las campañas políticas y su imbricación en las instituciones mediante un uso estratégico del cabildeo y la falta de

una regulación adecuada de los conflictos de intereses, se ha hecho aún más evidente la necesidad de adoptar medidas de prevención en los ámbitos en los cuales se proyecta de manera concreta su incidencia en la gestión pública, como los que han sido abordados en los elementos precedentes.

Así mismo, si bien la conciencia sobre la gravedad y el impacto que esta problemática genera ha llevado a la adopción de normas, políticas y programas anticorrupción, lo cierto es que su aproximación sigue siendo marcadamente reactiva y punitiva. Además, se observa una atomización de las responsabilidades, que se encuentran dispersas en la frondosa estructura administrativa y de control del Estado, sin que las medidas de lucha contra la corrupción se hayan articulado bajo una mirada integral de la gestión institucional. Todo esto ha provocado una falta de visión estratégica y articulada a largo plazo, que responda a los retos que presenta el fenómeno analizado.

En consecuencia, no basta con avanzar desde el ámbito legal en la regulación de ciertos mecanismos emergentes en la lucha contra la corrupción en la esfera penal, como los canales de denuncia, la protección de los denunciantes, la persecución a los flujos financieros ilícitos o la responsabilidad penal de las personas jurídicas. Por el contrario, es necesario también fortalecer otros desarrollos normativos relacionados con la gestión pública y la gobernabilidad institucional, como los que han sido propuestos en relación con el régimen jurídico de la función pública, la contratación de bienes y servicios, la gestión de las empresas públicas y la tramitación y expedición de licencias, permisos y autorizaciones administrativas.

Por ello, se requiere, en última instancia: (a) entender la interacción entre entidades y procesos de lucha contra la corrupción; (b) fortalecer las capacidades de las instituciones para no solo combatir la corrupción desde una aproximación tradicional, sino también desde una mirada que incluya su forma de accionar en redes complejas de corrupción (con frecuencia de alcance transnacional); (c) priorizar ámbitos y sectores clave de la gestión pública; y (d) incluir una mirada descentralizada que involucre a los diferentes territorios.

Finalmente, y desde una perspectiva estrictamente jurídica, hay que poner en contexto las medidas específicas propuestas a la luz de

las tradiciones jurídicas, concepciones políticas y cultura de la legalidad de cada país, porque la experiencia en otras materias muestra que no es posible garantizar que la inserción de las medidas que han funcionado en otras latitudes, o que son auspiciadas por las organizaciones internacionales, vayan a generar los resultados esperados[**].

[**] Por ello, las recomendaciones que se formulen para América Latina y Colombia han de tener, en todo caso, un carácter meramente indicativo, requiriendo que, a la hora de ser aplicadas en cada país, se ajusten a la luz de sus particulares características, con el fin de que puedan presentar resultados positivos.

Parte VIII
Elementos de análisis y reflexión de derecho administrativo III: Mecanismos de vigilancia y fiscalización, responsabilidad patrimonial y responsabilidad sancionadora

Sección 33. Reflexiones preliminares

*92. Importancia de los diseños institucionales de control y de las sanciones administrativas y disciplinarias**

Como se ha visto, la tradicional respuesta del Estado centrada en el derecho penal presenta importantes limitaciones para enfrentar el fenómeno de la corrupción, sobre todo cuando, más que a conductas individuales, su existencia corresponde en la actualidad a redes complejas (con frecuencia de ámbito transnacional), que utilizan la captura y la cooptación del Estado por parte de políticos, autoridades y funcionarios públicos, empresarios y otros actores privados con el fin de apropiarse de los recursos públicos. De ahí, la relevancia de una aproximación a la que contribuyan distintas áreas del derecho y diversas disciplinas extrajurídicas.

En este contexto, es importante tener en cuenta que, si en el fomento de la integridad pública radica parte importante del éxito de una política anticorrupción, es necesario también contar con diseños institucionales que permitan, por un lado, verificar en qué medida los principios de la ética pública son tenidos en cuenta por la administración a la hora de gestionar los recursos, y, por otro, recurrir, cuando se adviertan desviaciones, al ejercicio de las competencias de investigación y sanción de las autoridades administrativas.

---

* Este elemento constituye una versión revisada de la sección 1 del trabajo publicado en 2025 por Restrepo Medina, M.A. & Olasolo, H. como capítulo 7 del volumen 22 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte III. Respuestas en materia de vigilancia, fiscalización y responsabilidad patrimonial y sancionatoria.* Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0.

Así mismo, se requiere también reforzar, estructural y operativamente, la adecuada utilización de la potestad administrativa sancionadora, la cual puede llegar a recaer sobre personas naturales y jurídicas vinculadas a estructuras organizadas para defraudar al erario, que pueden ser funcionales a los intereses de los grupos involucrados con el COT.

A la luz de lo anterior, los siguientes elementos de análisis y reflexión se centran en las siguientes cuestiones: (a) la facultad de vigilancia y fiscalización sobre el uso adecuado de los recursos públicos, a través del control interno y del control externo o fiscal; y (b) los mecanismos para la determinación de responsabilidades en el campo administrativo, tanto desde la perspectiva pecuniaria o patrimonial (responsabilidad fiscal en la gestión de los recursos públicos y acción de repetición contra los agentes del Estado), como desde la órbita sancionatoria (regulación de las faltas y las sanciones administrativas y disciplinarias).

Sección 34. Elementos relativos al control interno

93. Primer acercamiento y estándares internacionales[*]

El propósito principal del control interno es el de promover la consecución o el logro de las metas y los objetivos institucionales de las entidades públicas, mediante una gestión eficiente de los recursos asignados para su cumplimiento, que neutralice los factores de riesgo que puedan impedir su realización. Por ello, a pesar de no haber sido concebido como un instrumento de lucha contra la corrupción, una adecuada implementación de los componentes del sistema de control interno debería, en forma indirecta, favorecer su prevención, en la medida en que la corrupción es un elemento de riesgo en la administración de los recursos públicos.

El diseño contemporáneo del modelo de control interno que se aplica en la mayor parte de las administraciones públicas del mundo occidental corresponde al denominado modelo COSO, que define el control interno como un proceso realizado por el consejo de administración, la dirección y el resto del personal de una entidad, diseñado con el objetivo de proporcionar un grado de seguridad razonable respecto a la consecución de objetivos relacionados con las operaciones, la información y el cumplimiento.

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la primera parte de la sección 2 del trabajo publicado en 202 por Restrepo Medina, M.A. & Olasolo, H. como capítulo 7 del volumen 22 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte III. Respuestas en materia de vigilancia, fiscalización y responsabilidad patrimonial y sancionatoria.* Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 1 de esta misma obra colectiva escrito por Restrepo Medina, M.A. (2025). "El control interno".

Para COSO, el control interno consta de los cinco componentes siguientes, que están presentes en todos los niveles de la organización y afectan a todos sus objetivos: entorno de control, evaluación de riesgos, actividad de control, información y comunicación y supervisión.

De manera complementaria al modelo COSO, el Instituto de Auditores Internos ha desarrollado un modelo teórico denominado las tres líneas de defensa, cuyo objeto es gestionar de manera sencilla y eficaz la gestión de riesgos y el control, de manera que ambos están distribuidos dentro de toda la entidad sin incurrir en duplicación de esfuerzos y sin omitir ninguna faceta de la gestión institucional.

94. Derecho nacional comparado dentro y fuera de América Latina[*]

En el ámbito del derecho nacional comparado, el sistema de los EE.UU. adopta en su integridad el modelo COSO como paradigma del diseño institucional del control interno para el sector público ("libro verde"), convirtiéndolo, debido a su influencia, de la cual no escapan los países latinoamericanos, en referente obligado para gran parte del mundo.

Por su parte, el modelo de España resulta ser más ambicioso en su cobertura que el propio modelo COSO, al combinar el control *ex ante* con el control posterior, mediante el ejercicio de la función interventora y el control financiero permanente, cuya efectividad es luego comprobada mediante auditorías internas y externas, lo que debería servir para minimizar los riesgos y maximizar los resultados esperados de la administración en el uso de los recursos públicos.

En cuanto a los sistemas de control interno de los países de América Latina, estos tienen diseños institucionales que, en términos generales, se acercan a los componentes del modelo COSO, aunque, considerando las características de cada uno, es imposible establecer un patrón estandarizado entre ellos. En todo caso, conviene subra-

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la segunda parte de la sección 2 del trabajo publicado en 2025 por Restrepo Medina, M.A. & Olásolo, H. como capítulo 7 del volumen 22 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte III. Respuestas en materia de vigilancia, fiscalización y responsabilidad patrimonial y sancionatoria.* Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 1 de esta misma obra colectiva escrito por Restrepo Medina, M.A. (2025). "El control interno".

yar, que, de los países de la región que han sido objeto de estudio, el que se aparta de este modelo es el de Brasil, el cual tiende a parecerse más al modelo de España, en la medida en que, en función de los fines del control interno definidos constitucionalmente, su regulación centra su ejercicio en la realización de actividades de auditoría y fiscalización, más que en la prevención y la gestión de riesgos. Como resultado, el control interno no es concebido como un sistema sino como una función de verificación y comprobación.

En todo caso, a juzgar por las características de los elementos de los sistemas latinoamericanos de control interno que han sido examinados (objeto del control, objetivos específicos a los que se dirige el control interno, componentes que lo conforman y diseño orgánico para su ejercicio), podría afirmarse que se ha hecho una incorporación exitosa de las mejores prácticas internacionales en la materia. En consecuencia, su impacto positivo debería verse reflejado en el cumplimiento de los fines de sus respectivas administraciones públicas, lo que supondría, a su vez, que se han desarrollado capacidades para contrarrestar los riesgos de corrupción, la incompetencia y la impunidad.

Sin embargo, los datos sobre corrupción y los indicadores de desarrollo en los países de la región dejan entrever que el control interno no ha hecho lo suyo para prevenir la corrupción y la mala gestión, dando lugar a que el sector público sea percibido como un lastre para el desarrollo y la competitividad de la economía. Esta situación invita a proponer cambios en la manera en que este control es ejercido.

En este contexto, el principal problema parecería ser el carácter formalista con que se ha asumido el ejercicio del control, el cual se ha centrado en verificar listas de cumplimiento de procedimientos de gestión, sin atender a los resultados e impactos generados con la utilización de los recursos públicos. Todo ello es producto de seguir manteniendo una racionalidad administrativa derivada de la degeneración del modelo weberiano de administración pública.

En consecuencia, se puede afirmar que la manera como se ha implementado el control interno en los países de América Latina no ha logrado el propósito de identificar y gestionar los riesgos que

impiden el logro de los objetivos y las metas institucionales, aunque su diseño normativo e institucional responde a las mejores prácticas reconocidas internacionalmente. Además, esta disfunción ha hecho que tampoco se haya avanzado en el frente de la prevención de la corrupción, a pesar de que la misma se encuentra incorporada como uno de los principios del modelo COSO en el componente de la administración de riesgos.

95. Situación en Colombia[*]

En Colombia, desde la expedición de la Ley 87 (1993) se tiene definido al control interno como el sistema integrado por la estructura organizativa y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes, dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos.

El control interno opera a través del Modelo Estándar de Control Interno (MECI), el cual se encuentra articulado directamente al Sistema de Gestión como una dimensión del Modelo Integrado de Planeación y Gestión. En función de esta articulación, la estructura del MECI se fundamenta en los cinco componentes del Modelo COSO arriba señalados (entorno de control, evaluación de riesgos, actividad de control, información y comunicación y supervisión). Esta estructura está acompañada de un esquema de asignación de responsabilidades y roles para la gestión del riesgo y el control, el cual se distribuye en diversos frentes, denominados líneas de defensa.

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la parte final de la sección 2 del trabajo publicado en 2025 por Restrepo Medina, M.A. & Olasolo, H. como capítulo 7 del volumen 22 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte III. Respuestas en materia de vigilancia, fiscalización y responsabilidad patrimonial y sancionatoria.* Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 1 de esta misma obra colectiva escrito por Restrepo Medina, M.A. (2025). "El control interno".

De conformidad con la explicación precedente de la estructura del MECI, se infiere que sus componentes, en especial, el de supervisión, al identificar oportunamente las desviaciones en la gestión, debería permitir: (a) tomar medidas preventivas frente a conductas que pudieran llegar a ser contrarias a la legalidad; y en esa medida (b) reducir las probabilidades de que se comentan actos de corrupción en el ejercicio de la función administrativa, aunque no se dirija expresamente a este fin.

Sin embargo, los datos disponibles muestran que no ha sido posible lograr los fines a los que se dirige el control interno, de manera que, a diferencia de lo que se presumía, la mejora del diseño institucional tan solo se ha traducido en un sistema de control interno: (a) que ha desarrollado un conjunto de tecnologías de control basadas en la normalización de las conductas y la mecanización de los procesos; y (b) cuya gestión del conocimiento es eficaz para el óptimo cumplimiento endógeno de aquello que se controla, pero no para la producción y satisfacción de las expectativas sociales de bienes y servicios públicos. Además, existe en Colombia una tendencia en el sistema de control interno que favorece la conservación frente a la innovación, el cumplimiento formal frente al material, y el aprovechamiento del conocimiento para retroalimentar la racionalidad administrativa. Todo ello, a pesar de que las actuales condiciones sociales, culturales, políticas y económicas promueven la creación de valor público por parte del sistema de control interno, lo que, a su vez, puede tener efectos positivos sobre la democracia, la participación y el combate a la corrupción.

En esta medida, el caso colombiano, al igual que acontece en los demás países de la región, se caracteriza porque la aplicación del modelo de control interno no ha surtido el resultado que se esperaba de su implementación, a pesar de los esfuerzos realizados para mejorar varios de los componentes de su diseño, como el proceso de selección de los jefes de las oficinas de control interno y la articulación del MECI al Modelo Integrado de Planeación y Gestión. No obstante, esta nueva construcción institucional podría ser aprovechada para procurar el mejoramiento en la operación del sistema de control interno, lo que, en caso de lograrse, permitiría reducir el nivel de penetración de la corrupción, incluyendo la asociada al COT, en la gestión pública.

Sección 35. Elementos relativos al control externo

96. Primera aproximación a la contraposición de los modelos de control externo europeo y anglosajón[*]

El control externo de la administración pública o control fiscal es un tipo de control que debe existir en todos los Estados, para efectos de proteger no solo los recursos públicos, sino también la función pública frente a desviaciones de poder, abusos de autoridad, uso ineficiente o ilegítimo de los recursos públicos o corrupción.

Si bien el control externo o fiscal no está previsto de manera directa como un mecanismo de lucha contra la corrupción, al hacer una evaluación de la regularidad y el desempeño en el ejercicio de la gestión fiscal, indirectamente incide sobre la misma, al poder detectar fallas en la administración de los recursos públicos que pueden tener su origen o dar lugar a que como consecuencia de las mismas se presenten actos de corrupción (incluyendo los asociados al COT). De ahí que los resultados de las auditorías sean un instrumento de presión para las entidades públicas con el fin de que adopten planes de mejoramiento, cuyas acciones deberían llevar a la contención de estos riesgos y a la prevención futura de eventos de corrupción. Esto

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la parte inicial de la sección 3 del trabajo publicado en 2025 por Restrepo Medina, M.A. & Olasolo, H. como capítulo 7 del volumen 22 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte III. Respuestas en materia de vigilancia, fiscalización y responsabilidad patrimonial y sancionatoria.* Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 2 de esta misma obra colectiva escrito por Valencia Tello, D.C. (2025). "El control externo o control fiscal".

refleja la importancia de que las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) desempeñen adecuadamente sus funciones.

En cualquier caso, es importante subrayar cómo cada Estado, a lo largo de su historia, ha determinado la forma particular en que evalúa el cumplimiento de objetivos por sus órganos de gobierno y la actividad de sus funcionarios públicos. Así, algunos países, como los EE.UU., han vinculado el control externo a la rama legislativa, como órgano de apoyo para el control de los congresistas sobre la asignación de recursos y el cumplimiento de las metas por parte del gobierno federal. Otros, como España, han vinculado el control externo a la rama judicial para inspeccionar la validez de las cuentas del gobierno y de las respectivas entidades públicas. Finalmente, un tercer grupo de Estados, como el colombiano, han atribuido el control externo a un órgano autónomo e independiente, desvinculado de las ramas del poder público.

En la actualidad, se consideran EFS a los organismos encargados de ejercer el control externo, los cuales tienen a cargo la inspección y vigilancia sobre el uso apropiado de los recursos públicos para lograr las metas de los gobiernos. Además, en algunos casos, las EFS también tienen a cargo la sanción de las conductas ilícitas y la recuperación de los recursos públicos perdidos.

De esta forma, el control fiscal tiene diferentes alcances en cada ordenamiento jurídico, pero en todos los casos es una herramienta fundamental para garantizar el adecuado funcionamiento del Estado, la democracia, la rendición de cuentas a la ciudadanía y el buen uso de los recursos públicos en beneficio de todos.

Las EFS tienen diferente denominación, estructura y funciones conforme a las particularidades propias de cada país. Así, podemos encontrar EFS organizadas como Tribunales de Cuentas, Contralorías Generales o Auditorías Generales, cada una con diferentes competencias para el desarrollo del control fiscal del Estado, el cual puede ser previo y concomitante, o posterior y selectivo. Estas diferencias en la denominación suelen estar relacionadas con dos modelos distintos de control fiscal, conforme a la mayor o menor influencia las dos principales tradiciones jurídicas occidentales: el modelo de Europa continental y el modelo anglosajón.

Así, los Tribunales de Cuentas son comúnmente establecidos en países influenciados por la tradición de Europa continental, que utiliza los controles previo, concomitante y posterior, mientras que las Contralorías Generales y las Auditorías Generales están más relacionadas con el modelo anglosajón, que se enfoca mucho más en el control posterior y selectivo. De esta manera, cada ordenamiento jurídico tiene instituidas diferentes formas de control, las cuales dependen no solo de las reglas formales, sino también de las tradiciones jurídicas que condicionan de manera especial la forma en que se interpretan y manifiestan las instituciones de control en la práctica.

97. Estándares internacionales y situación en América Latina y Colombia[*]

Tras los procesos de democratización de las décadas de 1980 y 1990, se establecieron en los países latinoamericanos, incluyendo Colombia, mecanismos de rendición de cuentas y supervisión del gasto público a cargo de EFS independientes y técnicas, cuyos diseños institucionales cumplen formalmente con los principios de las Declaraciones de Lima y México de la INTOSAI. Además, debido a su propio diseño institucional y a su mayor cercanía con los sistemas de control fiscal de los países de América Latina, la experiencia de la Contraloría General de los EE.UU. (GAO) en materia de auditorías de desempeño tiene también una importante influencia en la región.

A nivel internacional, treinta y cuatro EFS y organizaciones asociadas se reunieron en 1953 en el Primer Congreso de La Habana, que dio origen a la Organización Internacional de INTOSAI, la cual celebra, desde entonces, congresos cada tres años en diferentes lugares del mundo, para fomentar el intercambio de ideas, conocimientos y experiencias sobre normas de fiscalización de alta calidad, así como para promover la buena gobernanza y fomentar el desarrollo de capacidades y la mejora continua del desempeño de las EFS en todos los Estados.

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la segunda parte de la sección 3 del trabajo publicado en 2025 por Restrepo Medina, M.A. & Olasolo, H. como capítulo 7 del volumen 22 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte III. Respuestas en materia de vigilancia, fiscalización y responsabilidad patrimonial y sancionatoria.* Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 2 de esta misma obra colectiva escrito por Valencia Tello, D.C. (2025). "El control externo o control fiscal".

Un aspecto fundamental que resalta la INTOSAI para el adecuado ejercicio del control fiscal, es la independencia que deben tener las EFS frente a los órganos que son objeto de control para evitar que intereses particulares o políticos influencien indebidamente el ejercicio del control sobre la administración pública, el cual debe obedecer a criterios técnicos y objetivos que ayuden a la mejora continua de las entidades. Esto es debido a que el control fiscal tiene dos finalidades principales: (a) determinar el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades en cabeza de las entidades y funcionarios públicos competentes; y (b) formular recomendaciones y observaciones oportunas a las entidades fiscalizadas para efectos de garantizar el fortalecimiento institucional y la mejora continua, cuando se evidencia la necesidad de adoptar acciones correctivas, preventivas o de mejora para la buena marcha de los asuntos públicos.

En este sentido, la OCDE ha señalado en 2022 que los informes de auditoría son fundamentales para generar cambios en el sector público, pues sus observaciones y recomendaciones son muy importantes para la buena administración de las entidades públicas. Sin embargo, el dilema que se presenta en los países que enfocan sus auditorías solo en temas financieros y de cumplimiento es que su impacto comúnmente se mide según el número de auditorías realizadas o de dictámenes de auditoría en los que no se aprecian irregularidades, sin tener en cuenta la calidad o el impacto real de los informes en las entidades auditadas.

Por ello, la OCDE enfatiza sobre la importancia de contar con informes que sean leídos y comprendidos por las personas adecuadas, en lenguaje sencillo para todos los actores, además de estar disponibles en el momento oportuno, mediante la presentación de la información de la forma más apropiada para su comprensión. Con esto se garantiza un adecuado impacto de las EFS en la mejora continua de las instituciones o en la corrección de procedimientos o conductas inapropiadas por parte de las administraciones públicas.

A pesar de lo anterior, las observaciones de las auditorías y la forma como se presenta la información a los auditados no reflejan con frecuencia en América Latina la relevancia del control externo para la mejora de las entidades. Así mismo, también existen fallas en la comunicación entre las EFS y las entidades auditadas que dificultan

la apropiación y el impacto de las observaciones. Además, en ocasiones, estas últimas consideran que las observaciones son injustas pues las EFS miden el número de observaciones en los informes, sin evaluar adecuadamente la gestión realizada. Esto hace que sea más importante la cantidad que la calidad de las observaciones, lo que claramente genera desgastes administrativos innecesarios. Por ello, muchas veces los auditados presentan poco interés sobre los resultados de las auditorías y el impacto real de las EFS es mínimo.

En consecuencia, si bien es cierto que todas las EFS analizadas en América Latina cuentan con reconocimiento constitucional y con marcos legales para su ejercicio (los cuales varían dependiendo de la estructura del Estado y las prácticas para el ejercicio del control fiscal), el control externo se desarrolla mediante diversas normas y procedimientos que en algunos casos dificultan la efectividad de los controles sobre las administraciones públicas. Esto provoca que los problemas organizacionales de coordinación y estandarización de las normas de control fiscal impacten directamente en la calidad de las auditorías a las entidades públicas.

Además, cuando los informes de las EFS tienden a enfocarse en casos puntuales de corrupción, sin tener en cuenta la importancia de las recomendaciones para la mejora continua de las entidades y la mayor eficiencia del gasto público y efectividad de las políticas públicas, los informes de auditoría no ayudan al fortalecimiento institucional de las entidades auditadas. Con ello, se pierde la oportunidad de aprender de los errores y de generar mejoras que impacten a la ciudadanía y al servicio público.

Finalmente, en el caso de Colombia, es importante subrayar que las últimas reformas realizadas sobre el control fiscal constituyen un retroceso importante en relación con los cambios que la Constitución de 1991 trató de producir. Así, por un lado, se mantiene la ausencia de una carrera administrativa que garantice el mérito y la idoneidad de los funcionarios a cargo del control fiscal, así como la politización del nombramiento del contralor general y los contralores territoriales. Además, por otro lado, se han adoptado sin haber solucionado estos problemas las dos medidas siguientes: (a) introducir un nuevo control concomitante y preventivo que, al no valorar adecuadamente los avances en materia de control interno, refleja una ausencia de

coherencia entre los sistemas normativos que regulan las distintas entidades públicas; y (b) prever la facultad del contralor general encargado de revisar los informes de auditoría, lo que pone en cuestionamiento la independencia y objetividad del organismo de control.

Como resultado, la concentración del poder en la Contraloría General de la República (CGR) y la consiguiente pérdida de autonomía de las contralorías territoriales, unido al desarrollo del *big data,* constituyen graves riesgos para el manejo de datos en Colombia.

Sección 36. Elementos relativos a la responsabilidad fiscal en la gestión de los recursos públicos y a la acción de repetición contra los agentes del Estado

98. Responsabilidad fiscal[*]

El funcionamiento institucional y la responsabilidad que se origina por el manejo de los recursos públicos han de estudiarse bajo el entendido de que tanto la prevención como la sanción de la corrupción y del COT pasan por analizar si los actuales sistemas de responsabilidad en el uso de los recursos públicos (o responsabilidad fiscal, como se la denomina en países como Colombia) pueden llegar a tener un efecto disuasorio y correctivo sobre estos fenómenos. A estos efectos, conviene analizar la responsabilidad en el uso de los recursos públicos tanto desde la perspectiva del diseño institucional como desde la propia figura, esto es, desde sus elementos.

El primer aspecto permite reconocer que existe una interrelación entre control, gestión y responsabilidad fiscal, al tiempo que hace surgir la pregunta sobre cuál es el diseño institucional de las EFS en los distintos países que han sido objeto de análisis, teniendo en cuenta que dicho diseño se vincula con la responsabilidad por daños al patrimonio público, ya sea porque son las propias EFS quienes declaran la responsabilidad mediante sentencia, ya sea porque sus informes de auditoría o de control pueden dar lugar a la apertura de procesos de responsabilidad fiscal. En consecuencia, un mal diseño institucional puede limitar las posibilidades de éxito de los procesos de responsabilidad fiscal.

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección 4 del trabajo publicado en 2025 por Restrepo Medina, M.A. & Olasolo, H. como capítulo 7 del volumen 22 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte III. Respuestas en materia de vigilancia, fiscalización y responsabilidad patrimonial y sancionatoria*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 3 de esta misma obra colectiva escrito por Latorre González, I. (2025). "La responsabilidad fiscal en la gestión de recursos públicos".

El segundo aspecto, relativo al análisis de los elementos de la figura de la responsabilidad fiscal, es también relevante porque permite individualizar su estudio y facilita la comparación entre los distintos países analizados, haciendo posible un diálogo regional acerca de la responsabilidad por el uso de los recursos públicos.

Desde la perspectiva de los estándares internacionales, se entiende que es necesario contar con sistemas robustos de responsabilidad fiscal para detectar prácticas corruptas y disuadir crímenes transnacionales. Por su parte, desde un punto de vista comparado, se puede observar que no existe un diseño institucional unificado de responsabilidad fiscal en América Latina, ya que:

1. En Argentina y Perú, las EFS carecen de atribuciones para determinar responsabilidades, las cuales solo pueden ser establecidas por los órganos judiciales.

2. En Brasil, dada la configuración de las EFS como tribunal de cuentas, tienen atribuida la función jurisdiccional, y por ende sus decisiones no son revisables por ninguna otra autoridad judicial.

3. En Chile, Colombia y México, las EFS pueden fijar responsabilidades patrimoniales, pero sus decisiones son revisables por los órganos judiciales.

A esto hay que sumar que, en la mayoría de los países latinoamericanos estudiados, se observa que la responsabilidad por el uso de los recursos públicos se entiende como una responsabilidad autónoma, distinta de la civil, penal o disciplinaria. Así mismo, sus objetivos y elementos son similares en todos los países, estando estos últimos conformados por el daño, la culpa y la relación de causalidad. De esta manera, se considera como una forma de responsabilidad subjetiva, si bien la doctrina discute si debería entenderse, al menos en ciertos supuestos, como objetiva. Además, se le reconoce carácter resarcitorio, pues busca resarcir el daño ocasionado.

En tercer lugar, existe un problema en la región en relación con la poca efectividad de dichos sistemas de responsabilidad, existiendo especialmente en Argentina, Brasil y Colombia, un debate doctrinal que cuestiona esta situación. Así, la baja efectividad está relacionada, si bien no únicamente, con barreras institucionales, como, por ejem-

plo, cuando las decisiones de las EFS pueden ser impugnadas ante los órganos jurisdiccionales (caso colombiano), o cuando se obliga al agotamiento previo de otras vías administrativas, otorgándose, como sucede en Brasil, carácter excepcional al conocimiento de casos por las EFS.

En cuarto lugar, las experiencias con diseños institucionales híbridos han mostrado ser estructuralmente menos efectivas porque en ellos no se fortalece ninguna de las funciones de las EFS debido a su falta de especialidad. Si a esto añadimos que, como muestran los casos de EE.UU. y España, la tendencia fuera de América Latina es tratar de promover modelos de gestión que puedan hacer un verdadero control de la efectividad de las políticas públicas, parece necesario repensar la existencia de los modelos híbridos.

Finalmente, la efectividad de los sistemas de responsabilidad en el uso de los recursos públicos podría también aumentarse si se aplican las cuatro medidas siguientes:

1. Adoptar un concepto de funcionario público amplio y claro, susceptible de ser aplicado a todos los actores que pueden llegar a producir daños al erario.

2. Mantener el carácter indemnizatorio y autónomo de este tipo de responsabilidad, puesto que es necesario contar con un dispositivo que permita resarcir los daños y recuperar los recursos perdidos, resaltando así el valor socialmente dado al cuidado de los recursos públicos.

3. Dar mayor claridad sobre lo que se encuentra comprendido dentro del concepto de culpa y de sus diferentes manifestaciones, de manera que, una vez reconocido el carácter subjetivo de la responsabilidad fiscal, se reduzca la ambigüedad semántica y la discrecionalidad en su aplicación por parte de las autoridades.

4. Crear un régimen de responsabilidad objetiva para ciertos tipos de daños al erario, para lo que es previamente necesario llevar a cabo una reflexión acerca de cuál sería el fundamento para este tipo de responsabilidad.

99. Acción de repetición: primera aproximación y estándares internacionales[*]

En materia de responsabilidad patrimonial de los agentes estatales, el medio de control de repetición, acción reversiva o acción de regreso es una figura procesal (de naturaleza administrativa o, en ocasiones, jurisdiccional), a través de la cual, en un juicio de responsabilidad se examina: (a) el actuar doloso o gravemente culposo del funcionario público o del particular que cumple funciones públicas; y (b) si con su conducta (acción u omisión) ha generado, en el desempeño de sus funciones, un daño antijurídico que ha sido reparado patrimonialmente por el Estado a través de una sentencia, una conciliación o cualquier otra forma de resolución de controversias. La finalidad de este mecanismo procesal es, por tanto, reintegrar al patrimonio estatal el dinero que se ha pagado como consecuencia de la referida condena o reparación patrimonial.

Como quiera que la acción de repetición es una herramienta de responsabilidad personal y un mecanismo importante para lograr tanto la recuperación por las entidades públicas de aquellas erogaciones producto de condenas (o de otros mecanismos de solución

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la primera parte de la sección 5 del trabajo publicado en 2025 por Restrepo Medina, M.A. & Olasolo, H. como capítulo 7 del volumen 22 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte III. Respuestas en materia de vigilancia, fiscalización y responsabilidad patrimonial y sancionatoria.* Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 4 de esta misma obra colectiva escrito por Duitama Pulido, E.A. (2025). "La acción de repetición contra los agentes del Estado".

de conflictos), como la promoción de la probidad e integridad de la función pública, el desarrollo de políticas públicas anticorrupción más eficaces y la prevención de actos de corrupción, es necesario su fortalecimiento procesal, sustancial y técnico en el ordenamiento jurídico. Con ello se potenciaría:

1. El carácter preventivo de esta acción, que busca promover la moralidad, el ejercicio ético, objetivo, imparcial, diligente, transparente e intachable de la función pública.

2. Su naturaleza correctiva, al tratar que quien realiza de manera intencional, dolosa o consciente, o al menos de forma gravemente culposa, una conducta ilícita, devuelva al Estado el dinero pagado por este como consecuencia de la indemnización dada a los terceros afectados por dicha conducta.

Con base en lo anterior, es importante analizar el origen y desarrollo de las estrategias normativas diseñadas en los diferentes países en donde se ha incorporado la figura de la "repetición", indagando si a través de este mecanismo se puede contribuir a incrementar la respuesta al fenómeno de la corrupción (especialmente, cuando se encuentra vinculada al COT).

Para ello, es necesario centrar la atención en las siguientes cuestiones: (a) la naturaleza administrativa o jurisdiccional de la acción; (b) la legitimación para ejercitarla; (c) los requisitos para su ejercicio; (d) su caducidad; (e) su nivel de eficacia para recuperar el patrimonio de la administración e incrementar los niveles de integridad y probidad en el ejercicio de la función administrativa; y (f) el impacto que su ejercicio puede tener sobre la corrupción y el COT.

Todo ello teniendo en cuenta que ninguno de los instrumentos internacionales analizados hace mención expresa a la acción de repetición o de regreso como una herramienta para combatir o impedir la corrupción transnacional, puesto que dichos instrumentos se limitan a referirse genéricamente a la posibilidad de ejercicio de las acciones recogidas en los respectivos sistemas procesales (ya tengan naturaleza administrativa o jurisdiccional) para garantizar la restitución, recuperación, repatriación, repetición o devolución al Estado de los pagos indemnizatorios realizados.

100. Acción de repetición: análisis comparado dentro y fuera de América Latina[*]

En cuanto al ámbito del derecho comparado, la regulación de la figura en España y Francia muestra que la acción de repetición contra los funcionarios públicos tiene lugar en sede administrativa y, aunque está diseñada para "moralizar" la función pública, enfrenta entre otros problemas la insolvencia de los servidores públicos y la falta de su uso práctico.

Si bien los regímenes de estos países consideran que, normativamente, esta acción es idónea para recuperar los dineros públicos asumidos por las entidades administrativas que han pagado una indemnización, el análisis doctrinal realizado parece demostrar lo contrario por cuanto que en muy pocas ocasiones quien causa el daño asume su responsabilidad resarcitoria. Como resultado, sigue sin solución la necesidad de proteger los derechos de la administración ante la irresponsabilidad de quienes en su condición de funcionarios públicos causan daños a terceros que el Estado tiene que indemnizar. Además, la falta de efectividad resarcitoria de su responsabilidad patrimonial

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la segunda parte de la sección 5 del trabajo publicado en 2025 por Restrepo Medina, M.A. & Olasolo, H. como capítulo 7 del volumen 22 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte III. Respuestas en materia de vigilancia, fiscalización y responsabilidad patrimonial y sancionatoria.* Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 4 de esta misma obra colectiva escrito por Duitama Pulido, E.A. (2025). "La acción de repetición contra los agentes del Estado".

puede conllevar a su desnaturalización, convirtiendo al título ejecutivo en una sanción camuflada, que se dicta sin ninguna garantía.

En lo que atañe a la situación que viven la mayoría de los países latinoamericanos, se evidencia que, pese a que sus disposiciones normativas recogen esta acción (al prever que los funcionarios públicos que en ejercicio de sus funciones causen daños a terceros deban reponer o recuperar el monto abonado por la administración a quienes sufrieron el daño), lo cierto es que su eficacia es también insatisfactoria para recaudar, recuperar o proteger el patrimonio público con ocasión de actos de corrupción (incluyendo los asociados al COT).

Del mismo modo, en Colombia son pocas las acciones que se fallan en contra de los servidores públicos y, cuando esto ocurre, son ineficaces para garantizar las reposiciones al erario, entre otras razones, por la insolvencia de los responsables. Así mismo, según los informes de litigiosidad de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, el número de acciones de repetición interpuestas presenta un paulatino descenso (hasta un 20%) entre 2020 y 2021. Además, según el Consejo de Estado, a febrero de 2022, sólo el 28,6% de los procesos de repetición concluidos en ese período fue a favor de las pretensiones del Estado, habiéndose podido solo recuperar el 2% del presupuesto que tuvo que invertir el Estado en los pagos indemnizatorios a terceros por los actos ilícitos a los que se refieren dichos procesos.

La principal causa de esta sangrante situación es la gran dificultad para probar en los procesos de repetición que tienen lugar en América Latina el carácter culposo o doloso de la conducta de la autoridad o funcionario que presuntamente causó el daño por el que el Estado se ha visto obligado a pagar una indemnización. A esto hay que unir el largo período de tiempo que normalmente transcurre entre el hecho lesivo, el pago de la indemnización, el inicio de la acción de repetición y la resolución de la misma. Además, ninguno de los sistemas estudiados recoge mecanismos para recaudar, recuperar o proteger transnacionalmente el patrimonio público. En consecuencia, aunque la acción de repetición tiene formalmente una finalidad clara y proteccionista de los intereses del Estado, apenas si tiene aplicación.

A la luz de lo anterior, es aconsejable: (a) el diseño conjunto de mecanismos procesales, tales como el embargo (en forma de inscripción y orden de inhibición) y el secuestro preventivo, así como el uso de otras medidas cautelares y garantías que permitan el resarcimiento, retribución y protección del patrimonio público, la preservación de la moralidad administrativa y la eficiencia de la función pública; y (b) el impulso de estrategias como el mapeo de bases de datos y registros de bienes sospechosos, la implementación de protocolos comunes y el diseño de mecanismos de colaboración transnacionales (jurídicos y tecnológicos) que permitan garantizar la eficacia institucional en la localización, identificación y recuperación de los bienes procedentes de ilícitos asociados a la corrupción y al COT.

Para ello, sería útil la adopción de una "ley modelo" como mecanismo de unificación y/o armonización de los instrumentos normativos que garantice, entre otras cosas, el uso de criterios claramente definidos para prevenir, tramitar y sancionar los asuntos en donde se discuta la responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos por vía de repetición (especialmente, cuando han estado involucrados en casos de corrupción, y en particular si están asociados al COT).

Sección 37. Elementos relativos a las sanciones administrativas y disciplinarias

101. Sanciones administrativas[*]

Teniendo en cuenta la potestad de la administración pública de imponer sanciones de naturaleza administrativa, surge la cuestión relativa a si la naturaleza de las faltas y las sanciones administrativas en los sistemas nacionales responden de alguna manera a la corrupción asociada al COT.

En los sistemas europeos analizados, como España y Francia, se pueden observar las siguientes características: (a) la potestad administrativa sancionadora es considerada como parte del *ius puniendi* del Estado, existiendo identidad entre los principios que informan la aplicación del derecho penal y del derecho administrativo sancionador; (b) no existe una definición normativa precisa del concepto de sanción administrativa, aparte de su pertenencia al ámbito del derecho administrativo (aunque hunde sus raíces en el derecho penal), por lo que ha tenido que ser construida por la doctrina y la jurisprudencia; y (c) las sanciones administrativas siguen siendo en esencia las clásicas del derecho público, excluyendo cualquier forma de privación de la libertad y, como sucede en los EE.UU., no están específicamente diseñadas para combatir la corrupción asociada al COT.

Además, en relación con el sistema español en particular, existen otras debilidades entre las que cabe destacar las siguientes: (a) basar-

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección 6 del trabajo publicado en 2025 por Restrepo Medina, M.A. & Olasolo, H. como capítulo 7 del volumen 22 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte III. Respuestas en materia de vigilancia, fiscalización y responsabilidad patrimonial y sancionatoria.* Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 5 de esta misma obra colectiva escrito por Murillo Mena, J. (2025). "Las sanciones administrativas".

se en una legislación dispersa; (b) atribuir amplia discrecionalidad en su interpretación y aplicación a los órganos administrativos sancionadores; y (c) no prever la especialización de estos últimos.

Por su parte, en el sistema federal de los EE.UU., los órganos administrativos competentes para imponer las sanciones (que pueden ser de naturaleza civil, disciplinaria o penal, y pueden llegar a incluir en ocasiones la privación de libertad) gozan de un menor margen de discrecionalidad que en sistemas como el español. Además, al igual que en los casos de España y Francia, tampoco en el sistema federal de los EE.UU. se prevén sanciones específicamente dirigidas a combatir la corrupción asociada al COT.

Los sistemas latinoamericanos siguen, en general, el modelo europeo continental, destacando que en países como Brasil (Ley 12.846 de 2013 sobre responsabilidad administrativa y civil de las personas jurídicas por actos contra la administración pública, conocida como Ley Anticorrupción o Ley de la Empresa Limpia), y México (Ley General de Responsabilidades Administrativas de 2016, que reemplaza a la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas de 2012), se recogen expresamente sanciones administrativas diseñadas específicamente para enfrentar la corrupción asociada al COT. Además, han incorporado las sanciones de la lista de la OFAC, dependiente del Departamento del Tesoro de los EE.UU., también conocida como Lista Clinton, que bloquean activos en casos de sanciones económicas.

En consecuencia, en la gran mayoría de los países objeto de estudio (tanto latinoamericanos como no-latinoamericanos) existe una estrecha la línea divisoria entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador, en el que se aplican también los mismos principios materiales y procesales que informan la aplicación del derecho penal. Por ello, la principal diferencia material parece radicar en la gravedad de la infracción o la importancia del bien jurídico tutelado, de tal suerte que:

1. Las infracciones más graves tienen el carácter de delitos, son competencia de los órganos judiciales conforme al derecho penal y conllevan la imposición de penas privativas de la libertad.

2. Las infracciones menos graves tienen el carácter de falta, son competencia de los órganos administrativos conforme a las reglas del derecho administrativo sancionador y acarrean la imposición de sanciones que generalmente consisten en multas y en ningún caso admiten la privación de la libertad (excepto en EE.UU. y México, permitiéndose en este último el arresto hasta por 36 horas, tal y como se prevé en el art. 70 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas).

Además, en todos los sistemas nacionales consultados, a excepción del sistema federal de los EE.UU., existe un amplio margen de discrecionalidad en la imposición y determinación de las sanciones, ante la ausencia de: (a) un test específico de proporcionalidad entre el desvalor de la infracción y la entidad de la sanción; o (b) legislación que regule en detalle la graduación de las sanciones administrativas. Como resultado, no existe una normatividad taxativa, ni criterios estrictos de interpretación, para indicar al funcionario competente cuál es el *quantum* de la sanción a imponer en cada caso concreto.

A lo anterior hay que sumar que, en la mayoría de los ordenamientos jurídicos analizados no existe un cuerpo normativo único que recoja todas las infracciones o faltas administrativas, y mucho menos las sanciones que su comisión puede acarrear.

En consecuencia, esta dispersión normativa, sumada a los amplios márgenes de discrecionalidad mencionados, hacen que la graduación y la dosificación de las sanciones administrativas dependan, en gran medida, de las decisiones discrecionales del órgano administrativo competente, lo que favorece la posibilidad de que su ejercicio se pueda ver permeado por prácticas de corrupción.

El problema es todavía más grave porque las autoridades competentes para imponer las sanciones administrativas tienden a ser las mismas que están encargadas de ejercer las demás funciones de carácter administrativo inherentes a sus respectivos cargos en las entidades públicas a las que pertenecen. Esta falta de especialización puede, sin duda, afectar a la independencia de quienes son competentes para investigar, tramitar y resolver los procedimientos administrativos sancionadores, al tiempo que acentúa los problemas identificados de discrecionalidad y vulnerabilidad a la corrupción.

Ante esa situación, la CIDH ha propuesto: (a) adoptar soluciones basadas en el respeto al debido proceso, destacando la importancia de garantías como la imparcialidad, el plazo razonable, el derecho de defensa y el deber de motivación; (b) considerar la imparcialidad como una herramienta especialmente importante para prevenir actos corruptos, entendiendo que la posibilidad de recusaciones puede actuar como un instrumento preventivo que brinde confianza a quienes buscan la intervención del Estado en procesos administrativos sancionadores; y (c) hacer énfasis en la relación entre la corrupción y la falta de respeto a los principios estructurales del debido proceso, especialmente la igualdad de armas y la contradicción, por lo que un procedimiento que garantice el derecho a la defensa limitaría la posibilidad de actuación discrecional, reduciendo así el riesgo de corrupción.

A esto hay que unir la jurisprudencia de la Corte IDH que ha subrayado repetidamente la importancia de la justificación razonada de las decisiones de los órganos administrativos sancionadores (motivación), en cuanto que frena la excesiva discrecionalidad de estos últimos al adoptar sus decisiones (reduciendo el riesgo de decisiones arbitrarias) y constituye una herramienta idónea para fortalecer el Estado de derecho.

Finalmente, en lo que se refiere a Colombia, si bien la Ley 1437 (2011) regula de manera general el procedimiento administrativo sancionador, han sido muchas las regulaciones sectoriales de carácter especial expedidas a partir de la Constitución de 1991, encontrándose recogidas cada una de ellas en una ley especial que contiene su propio catálogo de faltas y sanciones, siendo la multa la más común. Esto genera una enorme dispersión normativa que propicia considerables márgenes de discrecionalidad, a lo que hay que unir la falta de especialización de quienes tienen la competencia para imponer las sanciones.

Así mismo, con anterioridad a la Ley 2195 (2022), ninguna norma jurídica (incluida la Ley 1437 (2011)), contemplaba medidas específicas tendientes a combatir la corrupción y el COT desde el ámbito de las sanciones administrativas, al entenderse, como en la mayor parte de los sistemas nacionales estudiados (sean, o no, latinoamericanos), que el tratamiento de la corrupción vinculada al COT corresponde al derecho penal y no al derecho administrativo sancionador.

En consecuencia, ha sido necesario esperar a la reciente Ley 2195 (2022), por medio de la cual se adoptan en Colombia medidas sancionatorias de carácter administrativo en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción, para que el legislador colombiano buscara realmente desde este ámbito: (a) prevenir los actos de corrupción; (b) reforzar la articulación y coordinación de las entidades del Estado; y (c) recuperar los daños ocasionados por dichos actos con el fin de asegurar y promover una cultura de legalidad e integridad y recuperar la confianza ciudadana y el respeto por lo público. Esto no es, sin embargo, extrapolable al ámbito de las sanciones disciplinarias, como se verá en los siguientes elementos.

De esta manera, Colombia se ha unido a la tendencia iniciada en América Latina por México en 2012 y Brasil en 2013 de ampliación y prevalencia de la vía administrativa sobre la penal para enfrentar los retos que la corrupción presenta (sobre todo teniendo en cuenta su vinculación con el COT), para lo cual se han creado nuevas agencias independientes en la gestión pública, que son, al mismo tiempo, regulatorias y sancionatorias.

102. Sanciones disciplinarias: primera aproximación y estándares internacionales[*]

Los retos que el fenómeno de la corrupción plantea a la administración en materia de sanciones disciplinarias se derivan de: (a) los excesos resultantes de la ambigüedad y falta de concreción en las definiciones de las faltas y las sanciones; y (b) los amplios márgenes de discrecionalidad en su apreciación e imposición. En este sentido, si bien cada uno de los países de América Latina y de fuera de la región analizados cuenta con su propia regulación sustantiva en materia de sanciones disciplinarias, existe un consenso en la doctrina de que los amplios márgenes de discrecionalidad en su imposición o en el archivo de las investigaciones, abren la puerta a ciertas prácticas de corrupción, como la aceptación de sobornos para la apertura o cierre de las actuaciones disciplinarias. Esto, a su vez, puede favorecer que las personas vinculadas a estas prácticas permanezcan al interior de la administración, lo que propicia que las organizaciones delictivas se infiltren dentro de las instituciones públicas, y que las redes que conforman se extiendan a los funcionarios de la administración.

En materia de estándares internacionales, cabe destacar dos fuentes principales: (a) el Mecanismo de Seguimiento para la Implementación de la CICC de la OEA (MESICIC); y (b) la OCDE. El MESICIC

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la primera parte de la sección 7 del trabajo publicado en 2025 por Restrepo Medina, M.A. & Olasolo, H. como capítulo 7 del volumen 22 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte III. Respuestas en materia de vigilancia, fiscalización y responsabilidad patrimonial y sancionatoria.* Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 6 de esta misma obra colectiva escrito por Murillo Mena, J. (2025). "Las sanciones disciplinarias".

establece que las conductas en las que puede incurrir un funcionario público han de clasificarse como: (a) muy graves; (b) graves; y (c) leves. Asimismo, prevé que, como resultado de la determinación de responsabilidad en un proceso disciplinario, las sanciones a imponer deberían ser: (a) separación del servicio; (b) suspensión de funciones; (c) traslado con cambio de residencia; (d) amonestación con anotación en el expediente personal; o (e) amonestación simple.

Por su parte, la OCDE subraya que, independientemente de la naturaleza administrativa, civil o penal de las sanciones, sus mecanismos de aplicación deberían ajustarse a los siguientes lineamientos: (a) cumplir las normas de integridad pública de conformidad con los principios de justicia, objetividad y oportunidad; (b) establecer mecanismos de supervisión, coordinación, cooperación e intercambio de información entre las entidades e instituciones competentes de cada régimen disciplinario, y entre estas y las que están a cargo de aplicar otras áreas del derecho administrativo; y (c) transparencia de las organizaciones del sector público en cuanto a la eficacia de los mecanismos de aplicación y los resultados de los casos, respetando al mismo tiempo la privacidad y confidencialidad.

Es importante destacar que ni el MESICIC ni la OCDE abordan expresamente la posibilidad de que algún funcionario público entre en relación con el COT y que esta situación termine por materializar una conducta sancionable. De esta manera, mientras la propia OCDE prevé en su Recomendación sobre Integridad Pública la posibilidad de actos corruptos dentro de los procesos disciplinarios e incluso propone medios de respuesta para evitarlos, parece obviar la necesidad de reducir la posible incidencia de las redes complejas de criminalidad (incluida la corrupción) en los mismos.

103. Sanciones disciplinarias: análisis comparado dentro y fuera de América Latina[*]

En el ámbito del derecho comparado, el régimen jurídico de las sanciones disciplinarias en la legislación federal de los EE.UU. presenta características muy distintas a las que tiene en los países de Europa continental como España y Francia. Estas diferencias se pueden apreciar desde la propia naturaleza de la potestad disciplinaria porque, en estos dos últimos países, a diferencia de lo que ocurre en EE.UU., es considerada como una mera extensión del derecho penal, el cual se mantiene como el principal mecanismo para responder coercitivamente a las conductas ilícitas.

Además, en los EE.UU., donde las sanciones disciplinarias tienen una naturaleza y autonomía propias, se observa a nivel federal un sistema de cláusulas cerradas de tipos disciplinarios, caracterizado por recoger un catálogo taxativo de supuestos de hecho preestablecidos por el legislador como faltas disciplinarias (lo que se corresponde con un catálogo de sanciones también preestablecido legislativamente).

En contraste, en España y Francia, a pesar de la concepción de la potestad disciplinaria como una parte del *ius puniendi* del Estado, y

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la segunda parte de la sección 7 del trabajo publicado en 2025 por Restrepo Medina, M.A. & Olasolo, H. como capítulo 7 del volumen 22 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte III. Respuestas en materia de vigilancia, fiscalización y responsabilidad patrimonial y sancionatoria.* Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 6 de esta misma obra colectiva escrito por Murillo Mena, J. (2025). "Las sanciones disciplinarias".

de que las infracciones administrativas son, por tanto, consideradas como una especie de extensión de los tipos penales, se consagra un sistema de cláusulas abiertas o semiabiertas, que atribuyen mayores márgenes de discrecionalidad a la administración, tanto para determinar los supuestos de hecho reprochables, como al establecer la gravedad de las faltas y graduar las sanciones disciplinarias.

La vaguedad en las descripciones de los tipos disciplinarios que caracteriza a los sistemas de Europa continental, no solo es contraria a los estándares internacionales analizados, sino que, además, impide el estricto cumplimiento del principio *nulla crimen, nulla poena sine lege praevia, stricta, scripta et certa*, que, en el ámbito del derecho administrativo sancionador exige que los funcionarios públicos que actúan como investigadores disciplinarios se limiten a aplicar el contenido de la ley. Esto debido a que los tipos abiertos de derecho disciplinario pueden dar lugar, por un lado, a que sea posible acordar un reproche legal sin que exista un motivo claramente establecido en la ley que lo justifique, y, por otro, a que se desestime dicho reproche aun existiendo motivos reales para realizarlo.

Por su parte, en la mayor parte de los países latinoamericanos estudiados, las sanciones disciplinarias presentan la misma naturaleza jurídica que en España y Francia, es decir, son consideradas como una extensión del derecho penal, siendo la potestad administrativa sancionadora concebida como una expresión necesaria del *ius puniendi* del Estado.

De este modo, los sistemas de cláusulas abiertas o semiabiertas con los que se definen las infracciones administrativas y sus respectivas sanciones, atribuyen en Argentina, Chile, México y Perú amplios márgenes de discrecionalidad a los órganos administrativos sancionadores para determinar los supuestos de hecho reprochables y graduar las sanciones, haciéndolos así más vulnerables a las prácticas corruptas. Solo Brasil sigue el ejemplo de la legislación federal de los EE.UU., en el sentido de establecer un sistema de cláusulas cerradas de faltas disciplinarias y un catálogo taxativo de sanciones, aunque su diseño institucional sigue el referente europeo. Sin embargo, a pesar de esta taxatividad, no se observa en la práctica una reducción de los altos niveles de corrupción reportados en la administración brasileña.

Además, ninguno de los sistemas latinoamericanos estudiados, al igual que sucede en los sistemas español, estadounidense o francés, prevé infracciones disciplinarias específicamente dirigidas a combatir la corrupción asociada al COT, de manera que el recurso a este tipo de medidas no forma parte de las respectivas estrategias nacionales de lucha contra la corrupción y el COT.

Finalmente, en el caso específico de Colombia, es pertinente señalar que, a pesar de la evolución constitucional respecto al sistema de responsabilidad disciplinaria, las Leyes 734 (2002), 1952 (2019) o 2094 (2021) sólo determinan con precisión el contenido de las infracciones disciplinarias considerada como gravísimas. Sin embargo, esto no sucede en relación con las faltas graves y leves, porque los criterios establecidos para distinguir entre unas y otras se caracterizan por su indeterminación y falta de concreción, generando, por tanto, un amplio margen de discrecionalidad, que hace que, en última instancia, quede en manos de los funcionarios administrativos competentes determinar, según su juicio personal, la naturaleza grave o leve de las conductas de que se trate, lo que afecta al principio de legalidad. Además, tampoco se contemplan en la legislación colombiana medidas específicas tendientes a combatir la corrupción y el COT desde el ámbito de las sanciones disciplinarias; situación que sería deseable revertir progresivamente.

Sección 38. Reflexiones finales

104. Reflexiones finales sobre los mecanismos de vigilancia y fiscalización, la responsabilidad patrimonial y la responsabilidad sancionadora[*]

En los elementos precedentes se han expuesto las conclusiones alcanzadas sobre: (a) la facultad de vigilancia y fiscalización en relación con el uso adecuado de los recursos públicos (control interno y control externo o fiscal); (b) la regulación de los mecanismos para realizar la responsabilidad pecuniaria o patrimonial de los funcionarios públicos en el campo administrativo (responsabilidad fiscal y acción de repetición); y (c) la regulación de las faltas y las sanciones administrativas y disciplinarias. Como resultado, se puede afirmar que es posible proponer una aproximación para enfrentar el fenómeno de la corrupción (especialmente, cuando se encuentra vinculada al COT) superando el enfoque tradicional centrado en el derecho penal. No obstante, queda también de presente que, por su objeto disciplinar, la prevención de la corrupción desde el derecho administrativo no puede ni tiene que ser abordada directamente con este objetivo.

Por el contrario, resulta de la propia aplicación de políticas y dispositivos normativos encaminados al fomento de la integridad pública en los procesos administrativos mediante la aplicación de técnicas

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección 8 del trabajo publicado en 2025 por Restrepo Medina, M.A. & Olasolo, H. como capítulo 7 del volumen 22 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte III. Respuestas en materia de vigilancia, fiscalización y responsabilidad patrimonial y sancionatoria.* Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0.

de prevención situacional basadas en el análisis de riesgos. Esto acontece, en particular, en el ejercicio del control interno y el control fiscal, como concreción de la facultad de vigilancia y fiscalización sobre el uso adecuado de los recursos públicos, cuyos informes de auditoría se constituyen en herramientas de gerencia pública para la adopción y aplicación de planes de mejoramiento de la gestión de los riesgos, incluyendo el riesgo de corrupción.

Además, como consecuencia del ejercicio de estos controles y en función de las incidencias atribuidas a los hallazgos de auditoría, es posible activar, tanto desde la perspectiva pecuniaria o patrimonial, como desde la órbita sancionadora, mecanismos de realización de responsabilidades. Estos últimos, si bien no se corresponden directamente con las respuestas punitivas que ofrece el derecho penal contra las prácticas de corrupción, en la medida en que los eventos que dan lugar a la activación del ejercicio de estas expresiones del *ius puniendi* estatal los tengan como fuente, constituirán, de manera indirecta, mecanismos complementarios al derecho penal.

Ahora bien, entendiendo que la corrupción no es un fenómeno particular de ningún país sino que está presente en todos los Estados, con independencia de los niveles de su desarrollo o de las condiciones de pobreza y marginalidad de su población, se puede afirmar que hay un denominador común en que, en aras de contar con administraciones públicas transparentes y eficientes, las medidas que se tomen a este respecto ha de dirigirse a limitar las condiciones para que la corrupción prospere y la actividad administrativa del Estado sea funcional a los intereses del COT. Las recomendaciones de las organizaciones internacionales y la perspectiva comparada de los países no latinoamericanos refuerzan, a su vez, esta conclusión.

A estos efectos, y en función de lo planteado en materia de vigilancia y fiscalización (como atribuciones de supervisión del recaudo y de la aplicación de los recursos del erario, de cuya verificación puedan llegar a derivarse consecuencias resarcitorias o sancionadoras para los responsables de su administración), resulta relevante dotar a los órganos competentes de guías metodológicas y mecanismos apropiados para llevar a cabo un seguimiento permanente a los recursos públicos. Ello implica que la supervisión no sea reactiva en función de la recepción de quejas o denuncias, sino proactiva y, en la medida

de lo posible, preventiva, de tal manera que la misma sea concebida como un proceso planeado y no como una sucesión de intervenciones puntuales sin ninguna articulación. Con este fin, se requiere que haya una definición previa por parte de los órganos competentes en materia de vigilancia y control de: (a) las actividades de seguimiento que van a realizar; y (b) los objetivos y los resultados esperados.

Todo esto ha de ser seguido por una etapa de ejecución en donde se apliquen los procedimientos para obtener la información necesaria, analizarla y determinar la efectividad de los controles a los riesgos identificados, o situaciones no previstas, que pueden tener efectos adversos en los recursos públicos. Así mismo, los resultados han de servir como insumos para la formulación y ejecución de planes de mejoramiento de la gestión por parte de los sujetos vigilados y fiscalizados y, de ser procedente, han de aportar la base probatoria para la determinación de las responsabilidades pecuniarias o sancionadoras a que pueda haber lugar.

Llevar a cabo un seguimiento permanente a los recursos públicos a tono con la sofisticación que han alcanzado las redes de corrupción requiere un uso intensivo de la tecnología, con aplicaciones específicas de georreferenciación e imágenes, o con sistemas de seguimiento y confirmación de transacciones financieras, que se valgan de herramientas como la inteligencia artificial, la minería de datos y el análisis predictivo y prospectivo, con el fin de poder identificar en forma anticipada eventos o malas prácticas o situaciones que comporten un riesgo de pérdida de recursos públicos.

Además, como ha sido indicado, el control social es un factor clave como medida transversal para la prevención y denuncia de la corrupción. Por ello, se debe tener en cuenta la conveniencia de su articulación con las entidades y dependencias competentes para realizar la vigilancia y control sobre el uso de los recursos públicos, de manera que, sin perjuicio de la propia iniciativa de la ciudadanía al respecto, resulta relevante fomentar su participación activa mediante la convocatoria de audiencias públicas o jornadas especiales de recepción de quejas y denuncias.

Por último, y desde lo puramente jurídico, hay que poner en contexto las recomendaciones que se propongan a la luz de las tradi-

ciones jurídicas, concepciones políticas y cultura de la legalidad de cada país, porque su adecuado funcionamiento en otros ámbitos, o el apoyo de ciertas organizaciones internacionales a las mismas, no garantiza que se vayan a generar los resultados pretendidos en terceros países[**].

[**] Por esta razón, las recomendaciones que se realicen tanto para América Latina, como para Colombia, han de tener un carácter meramente indicativo, requiriendo, en todo caso, que a la hora de ser aplicadas en cada país se ajusten a la luz de sus características particulares, con el fin de tener un mayor nivel de aplicación con resultados positivos.

Parte IX

Elementos de análisis y reflexión de derecho administrativo IV: Marco deontológico y derecho disciplinario en la administración de justicia y en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado

Sección 39. Reflexiones preliminares

*105. Administrar justicia y mantener la seguridad interna y externa como aspectos esenciales de la función pública que son cruciales para la lucha contra la corrupción**

La corrupción se manifiesta a través de diversas prácticas, que van desde el soborno hasta la manipulación de licitaciones públicas y el tráfico de influencias. Estas acciones debilitan las instituciones democráticas y erosionan la confianza en el Estado de derecho, al mismo tiempo que fomentan una cultura de impunidad. Para abordar este desafío de manera efectiva, es fundamental adoptar un enfoque integral que no se limite únicamente al ámbito penal, sino que también se centre en la prevención y el fortalecimiento de mecanismos de integridad en todos los niveles de gobierno. Así mismo, se necesita compartir experiencias tanto desde el derecho comparado como desde las prácticas propias de los Estados, sus autoridades y funcionarios, con el fin de mitigar el impacto de estas desviaciones.

Además, la naturaleza transfronteriza de muchas de las prácticas corruptas, y su frecuente vinculación a redes complejas de crimina-

---

* Este elemento constituye una versión revisada de la sección 1 del trabajo publicado en 2024 por Olasolo, H., Ramírez Montes, S., Romero Morales, J.J. & Velásquez Medina, G. como capítulo 9 del volumen 23 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte IV. Cuestiones relativas al marco deontológico y al sistema disciplinario de los funcionarios de la administración de justicia y de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0.

lidad organizada, requieren una respuesta internacional coordinada entre diferentes actores, instituciones y formas de entender la realidad, razón por la cual surge la cuestión relativa a la manera en la cual el derecho disciplinario puede contribuir al control y disminución de las distintas manifestaciones de la corrupción, ayudando a construir instituciones más eficientes basadas en un auténtico Estado social de derecho.

Para responder a esta pregunta, los siguientes elementos de análisis y reflexión se centran en dos expresiones fundamentales de la función pública que son cruciales para la lucha contra la corrupción: la administración de justicia y el mantenimiento de la seguridad interna y externa. Esto se debe a que aquellos funcionarios públicos a cargo de estas funciones no sólo están sujetos a verse afectados a las influencias del COT, sino que están constantemente expuestos a ellas. De ahí, la importancia de establecer un marco ético deontológico claro para guiar su actuación, así como un sistema disciplinario eficaz que, ante las infracciones, reaccione imponiendo sanciones dirigidas a corregir el daño institucional, restablecer la confianza social, disuadir futuras infracciones y educar a los transgresores.

Para abordar esta cuestión, se sigue la siguiente estructura: (a) primera aproximación a la temática analizada; (b) tratamiento en los instrumentos internacionales que le son aplicables; (c) regulación en ciertos Estados no latinoamericanos con especial influencia en América Latina (España) o particular experiencia en la lucha contra el COT (Italia), así como en aquellos países de la región (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Perú) que por su tamaño, población y peso político y económico tienen especial relevancia; y (d) reflexiones finales sobre los ámbitos latinoamericano y colombiano, con el fin de promover una contribución más eficaz a la lucha anticorrupción desde los marcos deontológicos y los sistemas disciplinarios aplicables a la administración de justicia y a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

106. Marco deontológico y sistema disciplinario: dos herramientas complementarias para enfrentar la corrupción en la administración de justicia, los cuerpos de policía y las fuerzas armadas[*]

La corrupción es un fenómeno a la que se encuentran especialmente expuestos los funcionarios estatales adscritos a la rama judicial o que integran los cuerpos de seguridad y las fuerzas armadas. Además, no se limita a actos esporádicos de autoridades y funcionarios públicos actuando individualmente por intereses personales (a los que normalmente se refieren las entidades afectadas y los medios de comunicación como "manzanas podridas").

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección 2 del trabajo publicado en 2024 por Olasolo, H., Ramírez Montes, S., Romero Morales, J.J. & Velásquez Medina, G. como capítulo 9 del volumen 23 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte IV. Cuestiones relativas al marco deontológico y al sistema disciplinario de los funcionarios de la administración de justicia y de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. los capítulos 1 a 3 de esta misma obra colectiva escritos respectivamente por: (a) Zapatero Gómez, J. (2024). "Principios relativos al marco deontológico de actuación de los funcionarios de la administración de justicia"; (b) Adib Casseb, P. (2024*). "Princípios relativos ao sistema deontológico dos funcionários das forças e corpos de defesa nacional e segurança";* y (c) Riquelme, R.R. (2024). "El sistema disciplinario como una herramienta complementaria para enfrentar la corrupción".

De esta manera, en el ámbito judicial, la corrupción se manifiesta en numerosas conductas que atentan contra el principio de igualdad en las actuaciones procesales, tales como manipular los plazos, facilitar u obstaculizar el acceso a la información, admitir o rechazar elementos de prueba o emitir fallos favorables o desfavorables. Todos estos comportamientos se producen dentro del ámbito de competencia de los funcionarios corruptos.

Por su parte, la corrupción policial se caracteriza porque algunas de sus manifestaciones son cotidianas y fácilmente identificables, como el uso de vehículos oficiales para fines no relacionados con el ejercicio del cargo y el uso excesivo de la fuerza. Sin embargo, estas prácticas son solo la punta del iceberg. Además, aunque una parte de la población civil parece avalar estas conductas, su reiteración termina por deslegitimar sus funciones y minar la confianza social en las fuerzas policiales, facilitando la penetración del COT.

En cuanto al ámbito militar, la integración de las fuerzas armadas en los sistemas constitucionales y democráticos de América Latina constituye, sin duda, un elemento positivo. Sin embargo, continúan, en gran medida, operando de manera hermética y con falta de transparencia hacia la ciudadanía, lo cual se ve favorecido por la centralización de sus sistemas de gestión y el bajo nivel de supervisión externa al que se ven sometidas. A esto hay que unir la naturalización de ciertas conductas como la manipulación de estadísticas con el fin de demostrar mejores resultados o la consignación de información falsa en documentos oficiales. Así mismo, los casos de hurto de bienes en la dotación, las conductas violentas y los abusos sexuales son normalmente encubiertos o, al menos, atenuados internamente debido a la "camaradería" o a "intereses superiores".

Esta situación es especialmente delicada en aquellos escenarios de alta exposición al COT y a las prácticas de corrupción que promueve. Así, a nivel nacional, el contacto con los GDO es mayor cuando el ejército desempeña funciones ajenas a su naturaleza, como las de índole policial en contextos de guerra contra el narcotráfico. En estos casos, si bien ciertas acciones de las fuerzas militares limitadas en el tiempo pueden reducir el riesgo de interacción con los GDO y lograr una respuesta positiva por una parte de la población, el efecto tiende a ser el contrario cuantas más funciones policiales asume el

ejército y más se extiende su desarrollo en el tiempo. Además, el riesgo se incrementa cuando se movilizan tropas en el marco de operaciones internacionales, porque estas tienen lugar en Estados débiles o fallidos, dirigidos, *de iure* o *de facto*, por el COT, lo que hace que sea inevitable interactuar con los GDO.

En este contexto, una estrategia central de actuación del COT, con su habitual dimensión transnacional, es promover la corrupción en los ámbitos judicial, policial y militar. Con ello busca garantizar la impunidad de sus actividades y consolidar los beneficios económicos que obtiene en los mercados ilícitos en los que ofrecen todo tipo de bienes y servicios prohibidos. Por ello, para lograr este objetivo los GDO buscan, y habitualmente consiguen, penetrar la administración pública en distintos grados: (a) soborno esporádico; (b) actos de cohecho repetidos a lo largo del tiempo que denotan que el funcionario corrupto se ha incorporado a la nómina del GDO; (c) infiltración del ámbito operativo (rangos inferiores e intermedios) de las agencias gubernamentales; (d) infiltración de su ámbito directivo (rangos superiores); y (e) penetración política con intervención directa en los procesos electorales.

Como resultado, el COT puede llegar a cogobernar ciertas regiones junto con las autoridades públicas, lo que les confiere control sobre las poblaciones locales y, consecuentemente, asegura un dominio territorial total o parcial. Además, es común que esto dé lugar al establecimiento de un orden social paralelo al estatal, en el cual los GDO proporcionan una amplia gama de servicios públicos, tales como seguridad, mediación de conflictos y suministro de bienes esenciales.

Para construir y consolidad este tipo de escenarios, los GDO necesitan mantener estrechos vínculos con las instituciones estatales, ciertos sectores sociales y las comunidades en las que actúan, generando auténticas redes complejas de criminalidad organizada (caracterizadas por su capacidad de adaptación a las circunstancias cambiantes), que terminan conformando lo que se conoce como "gobernanza criminal".

Todo lo anterior (desde las prácticas de corrupción más habituales hasta las situaciones de gobernanza criminal) menoscaba la confianza pública en la administración de justicia y en las fuerzas y

cuerpos de seguridad del Estado, por lo que recuperarla no requiere únicamente de medidas cuya efectividad se limite a casos específicos en contextos particulares.

Además, sin el apoyo y la protección necesarios, muchos funcionarios judiciales, policiales y militares que tratan de cumplir con lealtad su mandato, se pueden ver frustrados y desalentados por la falta de resultados a pesar de sus esfuerzos, lo que constituye un caldo de cultivo propicio para que quienes han dedicado sus esfuerzos a combatir la delincuencia puedan caer en la tentación de dejarse corromper.

En consecuencia, es necesario el desarrollo y la adopción de políticas públicas que aborden este fenómeno de manera comprehensiva y comprometida, las cuales, además de incluir una política penal y disciplinaria sólida, partan de un cambio en la cultura institucional interna, que promueva un mayor repudio a la corrupción. Esto debe venir acompañado de medidas de presión externas por actores relevantes como el poder legislativo y la sociedad civil, porque solo una estrecha colaboración entre el Estado y la sociedad permite resistir con éxito la corrupción.

En este contexto, la integración de principios deontológicos, medidas preventivas (como la declaración de los conflictos de interés) y sistemas disciplinarios efectivos (responsabilidad, sanciones y procedimiento de aplicación) está llamada a constituir una primera línea de respuesta frente a las prácticas corruptas de los funcionarios de la administración de justicia y de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, particularmente allí donde el alcance de la confidencialidad plantea desafíos para los sistemas de vigilancia y control.

Con este fin, existe toda una serie de instrumentos internacionales que recogen importantes marcos de referencia para fortalecer y articular dichos principios y sistemas disciplinarios a nivel nacional. Todo ello en el entendido de que: (a) no hay recetas mágicas para sanear o depurar definitivamente la corrupción en las instituciones; y (b) la apertura sistemática y generalizada de investigaciones y sumarios administrativos internos impediría, muy probablemente, garantizar un mínimo nivel de calidad en las actuaciones, ante los recursos limitados de los que se dispone para su tramitación.

Sección 40. Elementos relativos al marco deontológico y al sistema disciplinario aplicables a la administración de justicia: estándares internacionales y principios/valores

107. Estándares internacionales[*]

Existe un conjunto de instrumentos internacionales que prevén: (a) un marco deontológico de referencia para los funcionarios de la administración de justicia; y (b) recogen los elementos que debería tener un mecanismo disciplinario efectivo para contrarrestar las consecuencias negativas de sus infracciones.

Así, la preocupación por la corrupción de los jueces y los funcionarios judiciales se retrotrae a: (a) la aprobación de los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura, adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (1985), y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 (1985) y 40/146 (1985); y (b) las Directrices sobre la Función de los Fiscales, aprobadas en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (1990). En particular, los principios 17 a 20 de 1985 prevén medidas disciplinarias como la suspensión o, en último término, la separación del cargo, de acuerdo a la gravedad de la conducta en cuestión. Así mismo, consideran que la destitución es una medida excepcional que solo debería tener lugar

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección 3.1. del trabajo publicado en 2024 por Olasolo, H., Ramírez Montes, S., Romero Morales, J.J. & Velásquez Medina, G. como capítulo 9 del volumen 23 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte IV. Cuestiones relativas al marco deontológico y al sistema disciplinario de los funcionarios de la administración de justicia y de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 3 de esta misma obra colectiva escrito por Riquelme, R.R. (2024). "El sistema disciplinario como una herramienta complementaria para enfrentar la corrupción".

cuando existan motivos graves que inhabiliten al juez para continuar ejerciendo su profesión[**].

Posteriormente, en 1999, la Asociación Internacional de Fiscales adoptó las Normas de Responsabilidad Profesional y la Declaración de los Derechos y Deberes Esenciales de los Fiscales, que proporcionan un modelo de referencia a partir del cual construir estándares adaptados a los procedimientos disciplinarios de los distintos países. Además, ese mismo año, el Consejo Central de la Unión Internacional de Magistrados aprobó el Estatuto Universal del Juez, en donde se prevé que:

1. La independencia de los jueces debe estar garantizada por una ley específica, que les asegure una independencia real y efectiva con respecto a los demás poderes del Estado.

2. Los jueces no pueden ser desplazados, suspendidos o destituidos de sus funciones más que en los casos previstos por la ley y con respeto del procedimiento disciplinario.

3. La gestión administrativa y disciplinaria de los miembros del poder judicial debe ejercerse en condiciones que permitan preservar su independencia y tiene de basarse en la aplicación de criterios objetivos y adaptados.

4. Las sanciones disciplinarias frente a los jueces no pueden adoptarse más que por los motivos expresamente previstos por la ley y observando las reglas de procedimiento predeterminadas[***].

[**] En 1997, la OCDE aprobó la Convención sobre la Lucha contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales (Convención OCDE), que define el alcance de los términos "cohecho" y "funcionario público extranjero" ("cualquier persona que ocupe un cargo legislativo, administrativo o judicial de un país extranjero") y establece que "cada Estado deberá evaluar la sanción adicional correspondiente (civil o administrativa) a quien fuera pasible de ser imputado por este tipo de delito". Al año siguiente, el propio Consejo de la OCDE emitió una Recomendación sobre el mejoramiento de la conducta ética en el servicio público (1998), que recoge una serie de principios éticos formulados para mejorar la gestión del servicio público, buscando, a su vez, fortalecer el funcionamiento de las instituciones. Para ello, aboga, en particular, por "mecanismos de rendición de cuentas" para prevenir "conductas indebidas".

[***] También en 1999, fue aprobado por el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO), el Convenio Penal sobre la Corrupción, que

Tres años más tarde, en 2002, se aprobaron los denominados Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial, que fueron formulados por representantes del poder judicial de más de 80 países con el fin de promover y preservar la integridad y la ética en la administración de justicia e incrementar así la confianza pública en sus actuaciones (actualmente gozan de un amplio reconocimiento internacional, habiendo sido incorporados en varias legislaciones nacionales)[****]. En estos principios, se afirma la necesidad de prevenir todas aquellas prácticas (y en particular, las de corrupción) que puedan poner en riesgo los siguientes valores considerados como irrenunciables:

1. La independencia, que constituye un requisito de todo juicio justo porque el juez ha de tener libertad judicial e individual al momento de dirimir conflictos.

2. La imparcialidad, que debe estar presente durante todo el proceso judicial (y no solo en la decisión misma), y que consiste en la obligación fundamental de los jueces de tomar decisiones judiciales sin prejuicios o favoritismos hacia ninguna de las partes involucradas.

3. La integridad, que exige a los jueces mantener altos estándares éticos en su trabajo y un comportamiento justo, honrado y ético en todas sus acciones y decisiones judiciales.

4. La corrección, que requiere el cumplimiento por los jueces de sus funciones con precisión, siendo minuciosos y prestando atención

---

ese mismo año sería complementado por el Convenio Civil sobre la Corrupción (1999) y posteriormente por la Recomendación sobre la Protección de los Denunciantes (2014). El Convenio Penal, que es el primer instrumento anticorrupción vinculante a nivel europeo y es aplicable, entre otros, a todos los funcionarios de la administración de justicia (incluidos jueces y fiscales), prevé en su art. 19(1) que "[…] deben aplicarse medidas y sanciones proporcionadas y disuasivas, incluyendo penas privativas de libertad que den lugar a la extradición".

[****] Entre las legislaciones nacionales en las que han sido incorporados, cabe mencionar, entre otras, las de Bolivia, Nigeria y Uganda. En Europa, sin embargo, los Principios de Bangalore fueron recibidos con un cierto escepticismo por las asociaciones y consejos de la magistraturas, debido a las restricciones recomendadas para los derechos individuales de los jueces ante la importancia de su función para la sociedad y la necesidad de someterse constantemente al escrutinio público.

a los detalles en todas las etapas del proceso legal, desde la recopilación de pruebas hasta la toma de decisiones.

5. La igualdad, que exige al juez ser justo e imparcial con todos los involucrados en el caso, sin incurrir en discriminación por motivos de raza, género, religión, nacionalidad u otras características personales de las partes, sus abogados o los testigos.

6. La competencia y la diligencia, que se refieren tanto a la responsabilidad de los jueces en el desarrollo de los procesos, como a la rapidez, eficiencia y minuciosidad en la realización de sus funciones.

Cinco años después, en 2003, se adoptó la Convención de Mérida, único instrumento anticorrupción de ámbito universal hasta la actualidad, donde se subraya que el poder judicial es una institución crítica en la prevención y el combate contra la corrupción[*****]. Además, los Principios Básicos para el Fortalecimiento de la Conducta Judicial del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (2007) invitan a los Estados a aplicar los Principios de Bangalore[******], mientras que la Carta Magna de los Jueces, adoptada por el Consejo Consultivo de los Jueces Europeos en 2010, establece que: (a) la actuación de los jueces debe estar guiada por principios deontológicos diferenciados de las normas disciplinarias; y (b) el estatuto o la carta fundamental aplicable a los jueces en cada país debe definir las infracciones que pueden dar lugar a sanciones disciplinarias, así como el propio procedimiento disciplinario.

Al año siguiente, en 2011, se fundó la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), de la que forman parte 76 Estados, así como 106

[*****] Además, el art. 11 de la Convención de Mérida requiere a todos los Estados parte que adopten medidas para reforzar la integridad del poder judicial y evitar toda oportunidad de corrupción entre sus miembros, sin afectar su independencia. Así mismo, faculta a los Estados parte para que puedan aplicar este tipo de medidas al Ministerio Público en aquellos casos en que, a pesar de no formar parte del poder judicial, gocen de un nivel de independencia similar. La Unión Africana aprobó también en 2003 la Convención para Prevenir y Combatir la Corrupción, si bien, a diferencia de la Convención de Mérida, no aborda específicamente el problema de la corrupción en el ámbito de la administración de justicia.

[******] Ese mismo año se publicaron los Quince Criterios de Diagnóstico de la Corrupción Judicial de Transparencia Internacional, que recoge un conjunto de estándares para construir una administración de justicia limpia.

gobiernos locales y múltiples compañías y organizaciones de la sociedad civil. Entre sus objetivos, se recogen principios básicos de independencia judicial y se recomienda: (a) la participación de los propios jueces en la definición de sus estándares de conducta; (b) la adopción de mecanismos de denuncia de las conductas desviadas de los jueces y los funcionarios judiciales, así como el establecimiento de sanciones y procedimientos disciplinarios para castigarlas; (c) la supervisión ciudadana de estos últimos; y (d) una adecuada publicidad de las medidas que se adopten en dichos procedimientos disciplinarios[*******].

Cuatro después, la Comisión de Venecia del Consejo de Europa subrayó los siguientes aspectos al revisar la situación en la República Yugoslava de Macedonia (2015): (a) los jueces no deben ser sancionados por situaciones que estén fuera de su control y que puedan explicarse razonablemente por el mal funcionamiento del sistema judicial en su conjunto; (b) las sanciones disciplinarias no deben interferir con su independencia en la toma de decisiones y nunca deben extenderse a diferencias en la interpretación legal de la ley o a errores judiciales; (c) sólo el abuso deliberado del poder judicial o la negligencia reiterada y grave deben dar lugar a una falta disciplinaria; (d) el sistema disciplinario debe recurrir a sanciones menos drásticas para las infracciones menores; (e) la destitución de un juez sólo debe ordenarse en casos excepcionalmente graves; y (f) el bajo rendimiento no debe dar lugar automáticamente a una infracción disciplinaria.

Por último, en 2017, la Oficina de las ONUCDD publicó su Guía de Recursos para Reforzar la Integridad y Capacidad Judiciales, en la que se afirma lo siguiente: (a) un sistema de sanciones lo suficientemente graves puede incentivar al personal de la administración de justicia a respetar las normas y disuadirles de la corrupción; (b) los códigos de conducta y las evaluaciones de su desempeño no tienen sentido sin estructuras disciplinarias que permitan sancionar las infracciones; (c) los sistemas de evaluación de su desempeño deberían

---

[*******] En 2014, se adoptó en el ámbito iberoamericano el Código Iberoamericano de Ética Judicial y la Carta de Principios Éticos de los Ministerios Públicos Iberoamericanos (2014).

estar vinculados a su remuneración o a otros incentivos, lo que permitiría recompensar el buen comportamiento y motivaría a dicho personal a corregir las conductas cuestionables antes de que se vuelvan dañinas y requieran la aplicación de medidas disciplinarias; y (d) los procedimientos disciplinarios eficaces tienen en común ciertos elementos que buscan garantizar que toda pena que se imponga sea proporcional a la gravedad de la conducta indebida.

Según la ONUCDD (2017), lo anterior debería facilitar el establecimiento de un sistema disciplinario equitativo que: (a) contribuya a los fines más generales de la institución; y (b) sea transparente para el funcionario, a quien, una vez iniciado el proceso, se la ha de informar en cada una de sus etapas sobre las consecuencias en caso de no abordar el problema. Además, toda medida disciplinaria debe estar basada en los hechos y no ha de imponerse de manera arbitraria.

Finalmente, la Guía enuncia también otros elementos que deberían ser comunes a todos los sistemas disciplinarios, incluyendo los siguientes: (a) el examen y la revisión periódica de las reglas vigentes; (b) el establecimiento de mecanismos de queja que permitan resolver las controversias entre el personal de la administración de justicia y sus supervisores sin acudir al sistema disciplinario; (c) la formación de estos últimos a fin de que los procedimientos disciplinarios sean utilizados debidamente; y (d) la incorporación de mecanismos que permitan a dicho personal apelar las medidas disciplinarias si estiman que son inapropiadas o que no se justifican[********].

[********] Al año siguiente, en 2018, la cuarta ronda del Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO) (2012-2018), sobre la prevención de la corrupción de parlamentarios, jueces y fiscales, dio lugar al informe titulado *Conclusiones y tendencias: prevención de la corrupción con respecto a miembros del parlamento, jueces y fiscales*. En relación con el marco, herramientas y mecanismos para promover la integridad en el sistema de justicia, recomienda destituir a los jueces solo ante los casos de faltas más graves, y siempre garantizando que los procesos disciplinarios sean claros y transparentes, que se den las razones en las que se fundamentan las decisiones sancionatorias y que se permita su apelación o revisión.

*108. Importancia de fortalecer los principios/valores de legalidad/lealtad, transparencia/confianza e integridad/ actuación recta en el marco deontológico de actuación en la administración de justicia**

Tres aspectos centrales del marco deontológico de los funcionarios de la administración de justicia son los principios/valores de: (a) legalidad y lealtad; (b) transparencia y confianza; y (c) integridad y actuación recta. Se trata de tres herramientas de lucha anticorrupción, teniendo en cuenta que las conductas corruptas en el ámbito de la justicia son, generalmente, un medio para aumentar la probabilidad de impunidad, lo que constituye un elemento central en la estrategia de acción del COT, a lo que se suma el creciente interés del poder político por controlar o influir en la rama judicial.

Ante esta situación, es necesario desarrollar modelos preventivos frente a dichas prácticas que se basen en estándares garantistas que limiten los espacios de discrecionalidad y promuevan formas de con-

---

* Este elemento constituye una versión revisada de la sección 4.1. del trabajo publicado en 2024 por Olasolo, H., Ramírez Montes, S., Romero Morales, J.J. & Velásquez Medina, G. como capítulo 9 del volumen 23 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte IV. Cuestiones relativas al marco deontológico y al sistema disciplinario de los funcionarios de la administración de justicia y de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 3 de esta misma obra colectiva escrito por Zapatero Gómez, J. (2024). "Principios relativos al marco deontológico de actuación de los funcionarios de la administración de justicia".

trol. Pero, al mismo tiempo, como señalan algunos de los instrumentos internacionales mencionados en el elemento anterior, es importante complementar estas medidas con la aplicación de un marco deontológico basado en los siguientes principios/valores:

1. Legalidad y lealtad. Ambos principios/valores están íntimamente relacionados dentro del actuar de los funcionarios de la administración de justicia. Así, mientras el primero constituye un principio jurídico que limita sus competencias, la lealtad es un valor ético consistente en el respeto de jueces, fiscales, procuradores y otros funcionarios del ámbito de la justicia a los deberes adquiridos por razón de su cargo. De esta manera, si bien se espera de ellos el respeto y cumplimiento del ordenamiento jurídico, la importancia de las funciones que desempeñan hace que sea necesario generar un compromiso que vaya más allá de la legalidad, y se base en la interiorización y desarrollo de perspectivas éticas alineadas con los principios del sistema al que sirven, que los haga capaces de extender sus responsabilidades a escenarios no regulados expresamente.

2. Transparencia y confianza. La transparencia es un principio que presenta dos dimensiones principales. Por un lado, implica el funcionamiento transparente de la administración de justicia y de los órganos y personas que la integran. Por otro lado, fortalece la confianza social. Ambas dimensiones requieren: (a) ir más allá de la difusión de la información gestionada por las entidades de la administración de justicia, para incluir también la rendición de cuentas y la exigencia de responsabilidades; (b) aplicarlas tanto en las actuaciones jurisdiccionales, como en las administrativas y organizacionales, incluyendo el manejo del presupuesto, la gestión del talento humano y los procedimientos disciplinarios internos, entre otros aspectos; y (c) buscar un equilibrio en su aplicación frente a los deberes de confidencialidad respecto a ciertas actuaciones judiciales y discreción, para evitar convertir los procesos en espectáculos mediáticos.

3. Integridad y recta actuación. La integridad se refiere a la forma en que los funcionarios de la administración de justicia actúan y cómo su actuación es percibida por parte de la ciudadanía, habiendo afirmado la propia Convención de Mérida la relación que guarda con la prevención de la corrupción. Sobre esta base, diversos textos

éticos y deontológicos prevén específicamente el deber de los funcionarios judiciales de actuar de manera recta, proba e intachable.

A la luz de lo anterior, cabe subrayar la importancia en toda estrategia anticorrupción relativa a la administración de justicia de fortalecer en su marco deontológico estos principios/valores, de manera que se promueva entre sus funcionarios: (a) un compromiso ético más allá de la legalidad; (b) una mayor transparencia en su conducta, que permita aumentar la confianza de los ciudadanos y limite a lo estrictamente necesario la confidencialidad en las actuaciones judiciales; y (c) un comportamiento recto, probo e intachable que refleje su integridad.

Sección 41. Elementos relativos al marco deontológico y al sistema disciplinario aplicables en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado: estándares internacionales y principios/valores

109. Estándares internacionales aplicables a los cuerpos de policía[*]

El primer acercamiento internacional al problema de la corrupción policial lo encontramos en la Resolución 690/1979 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, que, en el apartado A (ética) de su Anexo, señala que todo funcionario de Policía debe actuar con integridad, imparcialidad y dignidad, y en particular debe abstenerse de todo acto de corrupción y oponerse a ésa resueltamente. A esto se añade en el apartado B (posición) que, frente a una acción disciplinaria o penal contra un policía, éste último tiene los mismos derechos que el resto de ciudadanos, lo que incluye el derecho a ser defendido por un abogado, a ser asistido por la organización profesional a la que pertenezca y a recurrir cualquier decisión sancionatoria (administrativa o penal) ante un organismo independiente e imparcial o ante un tribunal de justicia. Además, la decisión debe emitirse dentro de un plazo razonable.

Tras este primer precedente, hubo que esperar casi 25 años hasta que en 2002 vieron la luz los Estándares Globales para Combatir la Corrupción en las Fuerzas y Servicios Policiales, elaborados por el

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección 3.2. del trabajo publicado en 2024 por Olasolo, H., Ramírez Montes, S., Romero Morales, J.J. & Velásquez Medina, G. como capítulo 9 del volumen 23 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte IV. Cuestiones relativas al marco deontológico y al sistema disciplinario de los funcionarios de la administración de justicia y de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 3 de esta misma obra colectiva escrito por Riquelme, R.R. (2024). "El sistema disciplinario como una herramienta complementaria para enfrentar la corrupción".

Grupo de Expertos en Corrupción de la Interpol, los cuales se dirigen a: (a) garantizar que las fuerzas policiales de cada Estado miembro de Interpol tengan altos estándares de honestidad, integridad y comportamiento ético en relación con el desempeño de sus funciones policiales; y (b) promover y fortalecer el desarrollo por cada Estado miembro de Interpol de las medidas necesarias para: (i) prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción en las fuerzas/servicios policiales dentro de sus fronteras nacionales; y (ii) llevar ante la justicia a los agentes de policía y otros empleados de las fuerzas/servicios policiales que sean corruptos.

Además, en el apartado dedicado a la corrupción, requiere a los Estados miembros: (a) aplicar medidas disuasorias contra el soborno de quienes se desempeñan, participan o están relacionados con el ejercicio de las funciones policiales; (b) hacer sus mejores esfuerzos para garantizar que los mecanismos y sistemas de prevención, detección, sanción y erradicación de la corrupción en sus fuerzas policiales se mantengan al día con la práctica reconocida por la Asamblea General de Interpol; y (c) establecer mecanismos efectivos para supervisar y hacer cumplir los altos estándares de conducta requeridos.

Siete años más tarde, la CIDH publicó en 2009 su informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, en el que subraya lo siguiente:

1. La corrupción y la impunidad son un obstáculo para la gobernabilidad de varios países al permitir a los GDO desarrollar y establecer verdaderas estructuras de poder paralelas.

2. Es deseable que, en el marco general del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de Naciones Unidas, la regulación de los procedimientos policiales incluya códigos de ética o principios de actuación policial que: (a) prevean los procedimientos disciplinarios internos; (b) consagren el debido proceso administrativo; (c) tipifiquen taxativamente las conductas policiales que pueden ser objeto de reproche disciplinario; (d) identifiquen los organismos competentes; (e) determinen los procedimientos para investigar los hechos en cada caso concreto, así como las sanciones a imponer; y (f) prevean los recursos de que dispone el

funcionario involucrado para impugnar el fallo sin perjuicio de las posibles responsabilidades penales.

3. El funcionamiento adecuado del sistema disciplinario policial (incluyendo a los organismos de investigación internos encargados de juzgar y sancionar las conductas tipificadas como faltas o infracciones) constituye un elemento esencial de una policía moderna, profesional y democrática, puesto que un procedimiento disciplinario que otorgue todas las garantías constitucionales y que funcione sobre la base del principio de celeridad, es un incentivo fundamental para aquellos policías que cumplen con responsabilidad sus tareas, en forma ajustada a derecho.

4. La calidad del sistema disciplinario de una fuerza policial es un elemento fundamental para erradicar la impunidad e incrementar el grado de confianza que la población tiene en el Estado como depositario de la fuerza pública, ya que permite observar que su actuación es trasparente, reglada y no discrecional[**].

[**] En 2019, el Departamento de Estado de los EE.UU. presentó los *Standards and Guideline for Internal Affairs: Recommendations from a Community of Practice* (el valor de este documento emitido a nivel nacional se encuentra en las finalidades que plantea para el sistema disciplinario interno y en que su principal destinatario son las propias fuerzas policiales de EE.UU.). El informe de 2019 considera que los departamentos policiales de asuntos internos son esenciales para construir y mantener la confianza y el respeto mutuo frente a la población. Así mismo, describe el procedimiento de denuncia deseable, facilitando su acceso y tomando las medidas pertinentes para no intimidar o desanimar a los denunciantes. Además, recomienda el establecimiento de un mecanismo de seguimiento automatizado, en el que las denuncias estén identificadas con un número para que se pueda monitorear el desarrollo de la investigación (y así poder identificar, por ejemplo, dilaciones indebidas en su desarrollo), necesitando a su vez la realización de auditorías periódicas. Para el Departamento de Estado, debe ser la unidad de asuntos internos la responsable de realizar todas las investigaciones administrativas serias, incluyendo las relativas a enfrentamientos armados que involucren oficiales, las muertes bajo custodia, las presuntas violaciones constitucionales, los casos de deshonestidad y uso de drogas y todas las acusaciones de mala conducta de personal de nivel de mando, con la excepción de las acusaciones contra el jefe de agencia o de los supuestos en el que exista un aparente conflicto de intereses que deba ser investigado por investigadores expertos fuera de la agencia. Además, según el propio Departamento de Estado, las agencias deben tener algún sistema o mecanismo para: (a) garantizar que la aplicación de las normas disciplinarias sea justa y coherente; (b) ayudar a

garantizar la coherencia, la objetividad y el carácter predecible de las sanciones por mala conducta; y (c) asegurar que las alternativas a la tradicional sanción disciplinaria puedan ser útiles en mejorar el desempeño de los empleados descarriados, en tanto la disciplina punitiva no siempre resulta eficaz a estos efectos. En este sentido, se observa que el modelo de castigo tradicional no resuelve necesariamente el problema subyacente que motiva la mala conducta, puede generar angustia en lugar de un deseo de mejorar y también puede reafirmar el código de silencio, consistente en la falta de voluntad del personal policial para admitir o denunciar una mala conducta, si el castigo se considera muy alto. De esta manera, los sistemas alternativos tienden a inspirar buena voluntad en el personal con respecto a su trabajo, su empleador y el resto de los integrantes de la institución, siendo que el espíritu de estos sistemas alternativos debe ser el de lograr una mejora en estos aspectos.

*110. Estándares internacionales aplicables a las fuerzas armadas**

En el ámbito militar, cabe destacar el Código de Conducta sobre los Aspectos Político-Militares de la Seguridad de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (1994), que prevé que cada Estado participante establezca procedimientos jurídicos y administrativos apropiados para proteger los derechos de todo el personal de sus fuerzas armadas. De esta manera, los esquemas normativos nacionales previstos para el resto de los ciudadanos deberían ser también, en principio, aplicables a los propios miembros de las fuerzas armadas, incluyendo la presunción de inocencia, la igualdad ante la ley y las garantías aplicables a las personas privadas de libertad.

Junto con el Código de la OSCE, cabe también destacar las recomendaciones efectuadas por Transparencia Reino Unido (2014) en su informe sobre corrupción y amenazas en las misiones internacionales, con base en las cuales es posible construir un marco de referencia conceptual para la prevención y neutralización de la corrupción en las fuerzas armadas conforme a los siguientes lineamientos:

---

* Este elemento constituye una versión revisada de la sección 3.3. del trabajo publicado en 2024 por Olasolo, H., Ramírez Montes, S., Romero Morales, J.J. & Velásquez Medina, G. como capítulo 9 del volumen 23 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte IV. Cuestiones relativas al marco deontológico y al sistema disciplinario de los funcionarios de la administración de justicia y de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 3 de esta misma obra colectiva escrito por Riquelme, R.R. (2024). "El sistema disciplinario como una herramienta complementaria para enfrentar la corrupción".

1. La corrupción en las fuerzas armadas debe encararse mediante una evaluación estratégica, identificando como primera medida los principales riesgos que afectan y/o pueden potencialmente afectar la institución, de manera que el análisis de la información recolectada permita después emprender acciones más específicas.

2. En la evaluación que se realice es importante mapear e identificar los vínculos entre el COT y la corrupción.

3. Las metas y expectativas de la lucha contra la corrupción deben definirse de manera realista y pragmática, y han de establecerse escalonadamente en el tiempo, si fuera necesario.

4. El enfoque que se debe asumir es político, civil y militar, de manera que los actores que operan en dichos ámbitos contribuyan a un esfuerzo concertado, basado en un sentido compartido de responsabilidad, apertura y determinación, teniendo en cuenta sus respectivas fortalezas, mandatos y roles en la lucha contra la corrupción, así como su autonomía en la toma de decisiones.

5. Las medidas anticorrupción deben integrarse con las políticas internacionales y prever mecanismos de coordinación y supervisión independientes.

6. Los dispositivos que se implementen deben ir dirigidos a reducir las causas que puedan incentivar a los militares a corromperse.

7. La formación sobre los riesgos de corrupción debe incorporarse en las estructuras de capacitación y educación, e integrarse en la planificación teórica y en los procedimientos operativos, porque, al incorporarse esta materia en la formación regular y progresiva del desarrollo profesional, mejorará su comprensión.

8. Los comandantes deben desarrollar y difundir entre sus subordinados una política anticorrupción clara y precisa.

9. En la institución debe regir una cultura de transparencia y rendición de cuentas que asegure, entre otras cosas, el destino correcto de los recursos asignados, lo cual ha de ser objeto de monitoreo interno y externo, siendo deseable involucrar a la sociedad civil para supervisen las cuestiones que no afecten a la seguridad pública.

10. Es conveniente implementar programas de protección de denunciantes, que garanticen, cuando sea necesario, el anonimato, con el fin de superar las limitaciones que al respecto existen en el ámbito castrense.

11. Es preciso que las fuerzas armadas promuevan un sistema de comunicación pública sobre su funcionamiento y los avances en la lucha anticorrupción.

Este último aspecto es desarrollado por el Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF), al afirmar que: (a) la información sobre la estructura y metodología de las investigaciones administrativas (como, por ejemplo, sobre la política disciplinaria de los militares o sobre la forma en que generalmente se llevan a cabo las investigaciones) debería estar a disposición del público; y (b) es una buena práctica hacer pública la información sobre el contenido y estado de las distintas investigaciones administrativas, así como sobre las diligencias realizadas, las decisiones tomadas y las acciones correctivas iniciadas.

111. Importancia de fortalecer los principios de jerarquía y disciplina en el marco deontológico de actuación de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado[*]

Dentro del marco deontológico de actuación de los integrantes de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, los principios éticos de jerarquía y disciplina son, en última instancia, los que garantizan su responsabilidad, cohesión interna y eficacia. Por ello, tras analizar los instrumentos internacionales relacionados con estos principios[**], se expone a continuación la regulación contenida en los sistemas no latinoamericanos analizados (España e Italia).

Con respecto al sistema español, hay que subrayar como la disciplina militar se rige por la Ley Orgánica 8/2014, basada en los prin-

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección 4.2. del trabajo publicado en 2024 por Olasolo, H., Ramírez Montes, S., Romero Morales, J.J. & Velásquez Medina, G. como capítulo 9 del volumen 23 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte IV. Cuestiones relativas al marco deontológico y al sistema disciplinario de los funcionarios de la administración de justicia y de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 3 de esta misma obra colectiva escrito Adib Casseb, P. (2024). "Princípios relativos ao sistema deontológico dos funcionários das forças e corpos de defesa nacional e segurança".

[**] Además de los instrumentos internacionales analizados en secciones anteriores, se han estudiado también algunas disposiciones de los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), y Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y al Convenio 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

cipios de disciplina, jerarquía, unidad, neutralidad e igualdad. Así mismo, la Ley Orgánica 9/2011 aborda los derechos y deberes de los miembros de las fuerzas armadas, incluyendo el principio de igualdad. Esta regulación aborda dos aspectos principales: (a) la importancia tanto de preservar la neutralidad frente a cuestiones políticas, como de garantizar la igualdad, prohibiendo discriminaciones; y (b) la permanente disposición para la defensa nacional y para la colaboración en misiones internacionales de paz.

Por su parte, en Italia, el sistema disciplinario de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado se recoge en el Código del Orden Militar, el cual enfatiza la disciplina y la obediencia como principios básicos, junto con otros principios derivados de los mismos. Sin embargo, a pesar de lo anterior, el marco deontológico aplicable a las fuerzas policiales y militares italianas está menos desarrollado que en el caso español.

En cuanto al tratamiento de los principios de jerarquía y disciplina en los sistemas latinoamericanos estudiados, la importancia de los principios de estos principios es evidente en todos los cuerpos armados analizados, constituyendo la médula espinal que sustenta su existencia, estructura y operatividad.

Así, en el sistema argentino, las fuerzas armadas se rigen por el Código de Disciplina, que destaca la disciplina militar y el régimen jerárquico como valores superiores, incluyendo la neutralidad frente a las controversias y la prohibición de expresar preferencias políticas (la jerarquía y la disciplina operan también como principios éticos fundamentales de las fuerzas policiales del país).

En Brasil, la importancia de los principios de jerarquía y disciplina en el ámbito militar y policial queda reflejada en dos aspectos principales: (a) la consagración expresa de ambos principios en la Constitución; y (b) la importancia del hábeas corpus civil como un instrumento procesal para cuestionar asuntos disciplinarios, destacando su naturaleza no penal y su respaldo constitucional. Además, el Reglamento de Disciplina de cada fuerza armada brasileña subraya específicamente la relación entre la disciplina y otros valores deontológicos, y hace énfasis en su importancia, no solo para mantener el orden, sino también para contribuir al interés público, la reeducación y la preservación de la organización militar.

En el ámbito de las fuerzas policiales brasileñas, existe una compleja distribución de competencias, de manera que cada Estado tiene su propio reglamento disciplinario policial. Los casos específicos estudiados de la policía federal y la policía militar de *São Paulo,* muestran la relación entre los delitos, las sanciones disciplinarias y la importancia de los principios éticos, especialmente los de jerarquía y disciplina.

Estos principios son también importantes para las fuerzas armadas y el cuerpo de Carabineros de Chile, recogiéndose en la Constitución, la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas y la Ley de Disciplina de Carabineros, que establecen un marco deontológico común para ambas instituciones.

Con respecto a México, cabe subrayar la importancia del principio de disciplina en el Ejército y la fuerza aérea, tal y como se recoge en la Constitución y en la Ley de Disciplina del Ejército y de la Fuerza Aérea Mexicanos. Además, destaca también la estructura dual de cuerpos policiales, federales y locales, con respecto a los cuales el principio de disciplina está también consagrado a nivel constitucional, habiendo sido desarrollado por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (en esta última se recogen también los demás principios éticos que componen su marco deontológico de actuación).

La relevancia de la disciplina como principio esencial de la actuación de las fuerzas militares y policiales es también una característica central del sistema peruano, a través de la cual: (a) se garantiza la ejecución de las órdenes legítimas y el cumplimiento de los deberes militares; y (b) se preserva el derecho de los subordinados a no obedecer órdenes contrarias a la Constitución y la ley.

Por último, en Colombia, el Código Disciplinario Militar enfatiza la importancia de la disciplina militar y enumera detalladamente los valores que rigen el comportamiento militar, incluyendo, entre otros, la honestidad, la solidaridad y la valentía. Además, refleja una preocupación destacada por la ética, previéndose la formación obligatoria en esta materia, así como la elaboración de planes de desarrollo. De hecho, la normativa colombiana es ciertamente destacable por incorporar la formación ética y los principios democráticos y de

derechos humanos como ejes centrales en su régimen disciplinario militar.

A la luz de lo anterior, es, por tanto, posible afirmar la importancia del fortalecimiento de los principios de jerarquía y disciplina en la lucha contra la corrupción en los ámbitos policial y militar, tal y como lo demuestran, entre otros, los casos juzgados por la Justicia Militar del Estado de *São Paulo*, donde las decisiones administrativas y judiciales se fundamentan, principalmente, en la infracción de dichos principios.

Sección 42. Elementos relativos a los fines de las sanciones disciplinarias aplicables en la administración de justicia y en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado

*112. Fines correctivo, disuasivo, restitutivo y educativo de las sanciones disciplinarias**

Aunque las sanciones disciplinarias parecen tener un ámbito de actuación acotado al derecho administrativo, dejando en manos del derecho penal el castigo de los actos delictivos, lo cierto es que la actuación administrativa sirve para construir instituciones estatales fuertes donde es más difícil que se instalen las prácticas de corrupción, lo que hace de las sanciones disciplinarias una herramienta que puede contribuir en la lucha anticorrupción.

De este modo, cuando las infracciones provienen de la administración de justicia o de las fuerzas y cuerpos de seguridad, el Estado debe estar en condiciones de desplegar todos sus recursos para proteger y restablecer sin demora la correcta prestación del servicio público, reafirmando la responsabilidad de quienes asumieron funciones esenciales para el adecuado desarrollo de una sociedad democrática.

Esto es, especialmente, cierto si lo que se busca es reducir los márgenes de corrupción en los ámbitos judicial, policial y militar, que son particularmente delicados al estar sus integrantes permanente-

---

* Este elemento constituye una versión revisada de la sección 5.1. del trabajo publicado en 2024 por Olasolo, H., Ramírez Montes, S., Romero Morales, J.J. & Velásquez Medina, G. como capítulo 9 del volumen 23 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte IV. Cuestiones relativas al marco deontológico y al sistema disciplinario de los funcionarios de la administración de justicia y de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 5 de esta misma obra colectiva escrito Riquelme, R.R. (2024). "Fines de las sanciones disciplinarias".

mente expuestos a tentaciones ilícitas, tanto por la propia naturaleza de sus tareas y las situaciones prácticas en las que habitualmente se desenvuelven, como por las posibilidades de acceder a información reservada. En este contexto, las sanciones disciplinarias han de dirigirse a la consecución de los siguientes fines:

1. Remediar el daño institucional causado (correctivo).

2. Recordar a quienes aceptaron cumplir con la función pública confiada que los estándares de conducta establecidos son vinculantes (preventivo-disuasivo).

3. Restaurar la confianza social afectada por la conducta desviada de los funcionarios públicos deshonestos (restitutivo).

4. Hacer entender al infractor las consecuencias de su proceder antirreglamentario (educativo).

Respecto al fin correctivo, el Estado ha de asumir las consecuencias por la conducta irregular de sus funcionarios (judiciales, policiales y militares) y, por tanto, producida la infracción, tiene la responsabilidad de corregir la situación y redirigirla hacia el logro de los objetivos institucionales esperados por la sociedad. En consecuencia, un sistema de sanciones disciplinarias que no presente una finalidad correctiva muestra una administración que no está interesada en actuar eficazmente y remediar con su intervención sus problemas estructurales de organización y funcionamiento. Además, en caso de reiteración de la infracción tras la imposición de la sanción, se ponen en evidencia falencias innegables, ya sea antes (en la normativa disciplinaria de la institución), durante (en el procedimiento sancionador) o tras la finalización del procedimiento (por no identificar adecuadamente las causas de la infracción).

El fin disuasivo busca evitar que los demás funcionarios incurran en conductas irregulares, al tiempo que trata que el servidor público sancionado adquiera conciencia de que debe ejercer sus funciones en una forma adecuada. Este fin se basa en que quienes voluntariamente deciden servir a la sociedad desde las instituciones judiciales, policiales y militares han de asumir que ello conlleva "una forma de vida" basada en la honestidad.

En relación con el fin restitutivo, se parte de la premisa de que la credibilidad pública de la administración de justicia y de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado son requisitos imprescindibles para el Estado de derecho. De ahí, la importancia de que los procedimientos disciplinarios funcionen correctamente y cumplan las expectativas previstas, ya que esto genera una mejora de la reputación institucional y un aumento de la credibilidad social del organismo de control y del resto de entidades estatales, lo cual es fundamental una vez que se han consumado las infracciones administrativas.

La sanción disciplinaria tiene también un fin educativo, que opera en el marco de la construcción de un sistema de valores, que concibe las sanciones como medios para mejorar el comportamiento y elevar los niveles de calidad institucionales. De esta manera, se busca perfeccionar al funcionario público como parte de un proceso de enseñanza y aprendizaje (o re aprendizaje) social, promoviendo que identifique las causas que dieron origen a su conducta inadecuada. Por ello, la sanción disciplinaria ha de estar diseñada para corregir y capacitar al infractor para comprender lo que hizo (u omitió), de modo que, fruto de este proceso educativo (o reeducativo), no vuelva a incurrir en este tipo de comportamiento.

Por último, cabe destacar que cada uno de los fines mencionados (correctivo, restitutivo, disuasivo y educativo) presenta una serie de características propias que combinadas dificultan que las prácticas de corrupción se instalen en la administración de justicia y en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, convirtiendo a las sanciones disciplinarias en una herramienta valiosa en la lucha anticorrupción.

*113. El problema del vacío normativo respecto a los fines de las sanciones disciplinarias en el derecho nacional comparado dentro y fuera de América Latina**

A pesar de lo señalado en el elemento anterior, llama la atención que el ordenamiento jurídico colombiano sea el único de los sistemas nacionales estudiados que recoge expresamente los fines de las sanciones disciplinarias para los jueces y demás funcionarios judiciales.

Así, la Ley 2094 (2021), que reformó el Código General Disciplinario (Ley 1952 (2019)) para adecuar la normativa colombiana al fallo de la Corte IDH en el caso Petro Urrego c. Colombia (2020), incluye una disposición específica aplicable a todos quienes ejercen la función pública en el ámbito civil (tengan o no la condición de servidores públicos) sobre los fines de la sanción disciplinaria (art. 5). Esta disposición establece, con carácter general, su finalidad preventiva y correctiva para garantizar la efectividad de los principios y

---

* Este elemento constituye una versión revisada de la sección 5.2. del trabajo publicado en 2024 por Olasolo, H., Ramírez Montes, S., Romero Morales, J.J. & Velásquez Medina, G. como capítulo 9 del volumen 23 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte IV. Cuestiones relativas al marco deontológico y al sistema disciplinario de los funcionarios de la administración de justicia y de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 5 de esta misma obra colectiva escrito Riquelme, R.R. (2024). "Fines de las sanciones disciplinarias".

fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública[**].

En cuanto al ámbito policial, la misma carencia recogida en el Informe de la Comisión de Investigación Relativa a Quejas Públicas, Disciplina Interna y Procedimientos dentro de la Real Policía Montada de Canadá (1976), se sigue observando en la actualidad en la mayoría de las legislaciones policiales disciplinarias estudiadas[***], siendo los casos de Colombia y Perú la excepción[****].

[**] Los fines de las sanciones estatales responden, principalmente, a dos tipos de corrientes filosóficas: (a) la teoría retribucionista, con su tradicional lógica de castigo estatal (asociada principalmente al derecho penal); y (b) la teoría de la prevención, que, interpretando nuevas problemáticas y demandas sociales, integra la finalidad de castigo con sus propios principios constitutivos (vinculada, en particular, al derecho administrativo). Si bien el debate académico sobre la finalidad de las sanciones disciplinarias continua vigente y con posiciones encontradas (fruto de la evolución social y de las ideologías y realidades institucionales, políticas e históricas de cada Estado), el binomio prevención/retribución es el que mejor representa en la actualidad su verdadera función y el que, en un contexto propicio, puede alcanzar mejores resultados prácticos en el saneamiento de las instituciones públicas desacreditadas ante la población.

[***] Se sostenía por entonces que: "Las leyes y reglamentos internos guardan un silencio absoluto sobre las metas y objetivos de las sanciones disciplinarias impuestas […] los fines y objetivos de las sanciones disciplinarias deben establecerse en las leyes y reglamentos policiales. La ausencia de tal declaración crea riesgos de disparidad injustificada en las sanciones impuestas a miembros del mismo servicio, y a fortiori, a miembros de diferentes cuerpos policiales. La imposición de sanciones disciplinarias puede tener una variedad de propósitos y objetivos, que no son siempre complementarios. A veces incluso pueden ser contradictorios. Sin embargo, incluso cuando no lo son, un sumariante puede dar mucho más peso que otro a ciertos objetivos; por tanto, dos agentes de policía que hayan cometido la misma falta pueden ser objeto de sanciones disciplinarias muy diferentes" (Comisión Marin, 1976).

[****] Los siguientes reglamentos disciplinarios de los distintos países no señalan los fines de las sanciones disciplinarias: (a) Argentina: Ley 21.965/79, que regula disciplinariamente la Policía Federal, a su vez reglamentada por el Decreto Nacional 1866/83; (b) Brasil: Ley 8112 (1990) (no específicamente para funcionarios policiales), Ley 4.878 (1965) sobre el régimen jurídico para los funcionarios policiales civiles de la Unión y el Distrito Federal, y el Código de Ética de la Policía Federal; (c) Chile: Reglamento de la Organización de Carabineros 1 (1995) y Decreto 900, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina 11 de Carabineros (1967), modificado por el Decreto 1592/2015; (d) España: Ley Orgánica 4 (2010), del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía; (e) Italia: Decreto 737 (1981), sobre sanciones disciplinarias para el personal de la

En el primer caso, la Policía Nacional de Colombia se rige desde el 29 de marzo de 2022 por el Estatuto Disciplinario Policial (Ley 2196/22), que recoge expresamente los fines del proceso sancionador en su art. 22, señalando que estos son los siguientes: el cumplimiento de los fines del Estado, la prevalencia de la justicia, la efectividad del derecho sustancial, la búsqueda de la verdad material y el cumplimiento de los derechos y garantías de las personas que en él intervienen. Además, el art. 24 prevé que "[l]a sanción disciplinaria cumple esencialmente los fines de prevención y corrección para propender por la efectividad de los principios consagrados en los tratados internacionales de Derechos Humanos, la Constitución Política, la ley y los reglamentos que se deben observar en el ejercicio de la función pública a cargo de la Policía Nacional"*****.

En el segundo caso, la Ley 30.714 (2017), que regula el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú, menciona expresamente su función preventiva, al establecer en sus arts. 2 y 3 que las "[…] normas y procedimientos administrativo-disciplinarios [están] destinados a prevenir, regular y sancionar las infracciones cometidas por el personal" y "mantener el correcto cumplimiento del deber policial". Además, en su art. 5 añade que la Ley "[…] se fundamenta en la necesidad de privilegiar y salvaguardar los bienes jurídicos constituidos por la ética policial, la disciplina policial, el servicio policial y la imagen institucional, como bienes jurídicos imprescindibles para el cumplimiento adecuado de la función policial y el desarrollo institucional".

Por último, en lo que se refiere a los reglamentos disciplinarios de las fuerzas armadas de los países analizados, estos coinciden en enfatizar los deberes y las responsabilidades de sus integrantes. Asimismo, recogen una graduación de las sanciones y, en general, establecen con bastante claridad que ser acreedor de una infracción disciplina-

---

Administración de Seguridad Pública; y (f) México: Ley General del Sistema de Nacional de Seguridad Pública, que reglamenta el art. 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de seguridad pública (2009), cuya última modificación es de 2021.

***** Este régimen derogó al que estuvo vigente hasta el 29 de marzo de 2022 (Ley 1015/2006), que también incluía previsiones expresas sobre los fines de las sanciones disciplinarias para los integrantes de la Policía Nacional.

ria no implica necesariamente quedar también bajo los efectos de la ley penal.

En cuanto a los fines de las sanciones disciplinarias, cuando no se recogen expresamente en los mencionados reglamentos, pueden, en general, deducirse de su contenido, destacando en particular los relativos al mantenimiento de los principios de jerarquía y disciplina militar.

Además, en ciertos sistemas como el colombiano y el peruano se distinguen expresamente los medios correctivos de los sancionatorios para alcanzar estos fines.

Sección 43. Elementos relativos a los tipos de sanciones disciplinarias aplicables en la administración de justicia y en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado

114. Tipos de sanciones disciplinarias aplicables a los funcionarios de la administración de justicia[*]

Dos tipos de teorías tratan de explicar la naturaleza de las sanciones disciplinarias. Por un lado, las que tratan de explicarlas desde el *ius puniendi* único del Estado. Por otro lado, las que afirman la independencia entre los ámbitos penal y administrativo. Las primeras sostienen que las sanciones disciplinarias y penales son similares en naturaleza, mientras que las segundas defienden que tienen objetivos y fundamentos distintos.

Esta segunda aproximación es más favorable para reforzar la lucha contra las conductas ilícitas graves, especialmente las vinculadas a las prácticas de corrupción y a los delitos transnacionales, porque permite que los procedimientos disciplinarios no se vean obstaculizados por demandas penales, lo que agiliza el proceso y evita desgastes innecesarios en la imagen de los funcionarios públicos, especialmente en los casos de jueces, fiscales, policías y militares.

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de las secciones 6.1 y 6.2 del trabajo publicado en 2024 por Olasolo, H., Ramírez Montes, S., Romero Morales, J.J. & Velásquez Medina, G. como capítulo 9 del volumen 23 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte IV. Cuestiones relativas al marco deontológico y al sistema disciplinario de los funcionarios de la administración de justicia y de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 6 de esta misma obra colectiva escrito por Hagio Nogueira de Lima, C. (2024). *"Sanções disciplinares aplicáveis aos funcionários do judiciário"*.

Así mismo, las sanciones disciplinarias tienden a ser más eficaces que las penales, porque los procedimientos son más rápidos y menos costosos. Además, en materia de lucha anticorrupción, las sanciones disciplinarias de exclusión son particularmente eficaces al apartar a los funcionarios involucrados y servir como ejemplo preventivo para los demás.

A la luz de lo anterior, se han analizado las sanciones disciplinarias aplicables a los funcionarios de la administración de justicia (comenzando por los marcos internacionales establecidos por organizaciones como la OCDE, el BID o la Corte Penal internacional (CPI), para luego seguir con los sistemas nacionales de dentro y fuera de América Latina), con el fin de tratar de incrementar la eficacia de su contribución a la lucha contra la corrupción asociada al COT.

Como resultado del análisis realizado, se observan ciertas similitudes entre los países estudiados, como la previsión de las sanciones de amonestación, multa, traslado forzoso, suspensión y pérdida del cargo. Sin embargo, existen también diferencias sustanciales en la posibilidad y el monto de la multa, el período máximo de suspensión y las condiciones para perder el cargo (con o sin inhabilitación), destacando el caso brasileño porque en este país los jueces son vitalicios y no pueden perder el cargo tras ocuparlo durante dos años.

Además, se observan también diferencias importantes en relación con el abordaje de las causas que conllevan las sanciones más severas (como la pérdida del cargo con inhabilitación). De este modo, mientras en España las infracciones graves están redactadas de modo preciso, en Chile se definen de manera más vaga, como ocurre con las relativas a las prácticas de soborno y la administración deshonesta de justicia. Además, mientras en sistemas como el mexicano las causas son genéricas para todos los funcionarios públicos, en el sistema colombiano se recogen causas específicas para los servidores públicos del sector de la justicia.

Con respecto al Ministerio Público, las sanciones aplicables tienden a ser similares a las previstas para los jueces, si bien con diferencias en cuanto a la posibilidad de multas, el período máximo de suspensión y la sanción de no recibir salario.

Por último, los demás funcionarios de la administración de justicia suelen contar con una normativa disciplinaria propia, caracterizada porque: (a) las causas que llevan a las sanciones más severas difieren de las aplicables a jueces y fiscales; y (b) las sanciones, aunque del mismo tipo que las de jueces y fiscales, suelen ser más duras, con mayor cantidad de faltas graves y prohibiciones.

Ante esta situación, es evidente la dificultad que enfrentan los países latinoamericanos para implementar sistemas disciplinarios eficaces, puesto que, si bien existen ciertas sanciones comunes, lo cierto es que también se evidencian discrepancias muy importantes en sus regímenes, así como en las causas de las sanciones más severas.

*115. Tipos de sanciones disciplinarias aplicables a los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado**

Con respecto a las sanciones disciplinarias más severas para los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, las cuales son aplicables a faltas disciplinarias graves (incluyendo las relacionadas con prácticas corruptas asociadas al COT), es necesario tener en consideración, en primer lugar, la existencia de un conjunto de recomendaciones internacionales y regionales que destacan la importancia de la protección del derecho a la libertad y la seguridad personal, y enfatizan la prohibición de las detenciones arbitrarias.

Con respecto a los sistemas jurídicos latinoamericanos, es reseñable, en particular, el debate doctrinal y la experiencia jurisprudencial del sistema jurídico colombiano, específicamente en relación con las sanciones disciplinarias para la fuerza pública. Así, en cuanto a su naturaleza, destacan algunas decisiones de la Corte Constitucional de Colombia que subrayan que el *ius puniendi* del Estado abarca diversas especies, incluido el derecho disciplinario. Además, el Consejo de

---

* Este elemento constituye una versión revisada de la sección 6.3 del trabajo publicado en 2024 por Olasolo, H., Ramírez Montes, S., Romero Morales, J.J. & Velásquez Medina, G. como capítulo 9 del volumen 23 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte IV. Cuestiones relativas al marco deontológico y al sistema disciplinario de los funcionarios de la administración de justicia y de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 7 de esta misma obra colectiva escrito por Adib Casseb, P. (2024). "Sanções disciplinares aplicáveis aos funcionários das forças e corpos de defesa nacional e segurança".

Estado, ha afirmado expresamente: (a) la autonomía del derecho disciplinario, argumentando que se rige por normas administrativas y no necesita remitirse al derecho penal; y (b) el hecho de que la tipicidad, la antijuridicidad y la culpabilidad tienen en materia disciplinaria un contenido distinto al del derecho penal.

Así mismo, también cabe destacar la claridad de la regulación en el caso peruano, donde las sanciones disciplinarias para las fuerzas armadas están reguladas por la Ley 29.131 (2007), denominada Ley del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, que clasifica las faltas según su gravedad (leves, graves y muy graves) y prevé, para las mismas, sanciones que varían desde amonestaciones verbales o escritas hasta medidas más severas como: (a) el arresto de rigor; (b) el aplazamiento del ascenso; (c) la disponibilidad; (d) el retiro disciplinario; (e) la separación del servicio; y (f) la cancelación de la condición de asimilado.

Por su parte, el régimen disciplinario de la Policía Nacional del Perú, que se rige por la Ley 30.714 (2017), sigue la misma clasificación de faltas leves, graves y muy graves, si bien las sanciones difieren, incluyendo amonestaciones escritas, sanciones simples y de rigor, disponibilidad, y jubilación disciplinaria.

Finalmente, en cuanto a la contribución de las sanciones disciplinarias a la lucha contra la participación de miembros de la policía y/o de las fuerzas armadas en la corrupción asociada al COT, cabe afirmar su idoneidad dada su doble finalidad preventiva y represiva, destacando la función que pueden desempeñar a estos efectos medidas como la destitución del cargo y la exclusión del ejercicio profesional, con periodos de inhabilitación que pueden ser permanentes en casos excepcionales. De esta manera, la prevención especial negativa, impide que los funcionarios y particulares corruptos y/o vinculados con el COT: (a) vuelvan a ocupar cargos públicos; y (b) puedan, por tanto, volver a abusar de dichos cargos para involucrase nuevamente en prácticas corruptas.

Sección 44. Elementos relativos al procedimiento disciplinario en la administración de justicia y en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado

*116. Aspectos relevantes sobre el procedimiento disciplinario en la administración de justicia**

En relación con la aplicación de las sanciones disciplinarias en el sector de la justicia, cabe destacar que, en la mayor parte de los sistemas nacionales estudiados, existen Consejos de la Magistratura con competencia para aplicar las sanciones disciplinarias a los jueces. Sin embargo, presentan una gran diversidad en cuanto a su tamaño (mientras en Perú tiene 7 miembros, en Italia está conformado por 33 personas), el tipo de formación y la forma de elección de sus integrantes.

En cuanto a los procedimientos disciplinarios, todos los países analizados los articulan en torno a los principios clásicos del proceso, haciendo énfasis en la confidencialidad, el acceso a los recursos y las garantías procesales. Además, en algunos países como España, las denuncias irrazonables pueden resultar en la imposición de multas a los denunciantes.

Con respecto al Ministerio Público, destaca la presencia de Consejos Fiscales en algunos países, como España y Brasil, mientras que, en

---

* Este elemento constituye una versión revisada de la sección 7.1 del trabajo publicado en 2024 por Olasolo, H., Ramírez Montes, S., Romero Morales, J.J. & Velásquez Medina, G. como capítulo 9 del volumen 23 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte IV. Cuestiones relativas al marco deontológico y al sistema disciplinario de los funcionarios de la administración de justicia y de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 6 de esta misma obra colectiva escrito por Hagio Nogueira de Lima, C. (2024). *"Sanções disciplinares aplicáveis aos funcionários do judiciário"*.

otros, como Argentina y Chile, la competencia de sancionar recae en el Fiscal General. En todo caso, los fiscales son juzgados internamente en la mayoría de los casos, sin participación de miembros externos a la institución. Asimismo, los procedimientos disciplinarios tienden a seguir los principios que informan el proceso penal, y la confidencialidad es una regla general en la mayoría de los países.

Finalmente, los demás funcionarios de la administración de justicia cuentan, como hemos visto, con una normativa disciplinaria propia, que se caracteriza, entre otras cosas, porque los procesos disciplinarios tienden a ser descentralizados y llevados a cabo por órganos de control interno.

Como resultado, cabe afirmar la persistencia de importantes desafíos que limitan notablemente la eficacia de los procedimientos disciplinarios frente a jueces, fiscales y demás funcionarios de la administración de justicia, entre los que se pueden destacar los siguientes: (a) el corporativismo, que es más grave en los sistemas descentralizados; (b) la ausencia de transparencia en las actuaciones; y (c) la excesiva discrecionalidad del órgano decisor, fruto de la falta de clasificación legislativa de las infracciones.

A esto hay que sumar el cuestionamiento cada vez mayor de la existencia de normas y procedimientos disciplinarios diversos en distintas regiones de un mismo país, como es el caso de Brasil.

Todo ello reduce significativamente la contribución que la regulación del procedimiento disciplinario relativo a la administración de justicia ofrece a la lucha contra la corrupción asociada al COT.

117. Aspectos relevantes sobre el procedimiento disciplinario en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado[*]

El procedimiento disciplinario aplicable a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado ha sido analizado con base en tres ejes transversales especialmente relevantes para determinar la eficacia de su contribución a lucha contra la corrupción asociada al COT:

1. La revisión automática, o solo a instancia de parte, por un órgano jurisdiccional o administrativo de las decisiones adoptadas en los procedimientos disciplinarios, ante la opacidad (ausencia de rendición de cuentas y de controles o veedurías externas) que caracteriza al ejercicio disciplinario en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

2. La disposición del derecho disciplinario para aceptar la participación de otros sujetos procesales interesados (como, por ejemplo, las víctimas o los afectados) en las distintas etapas del procedimiento.

3. El poder discrecional para decretar la suspensión de funciones o separación temporal del cargo como medida cautelar.

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección 7.2 del trabajo publicado en 2024 por Olasolo, H., Ramírez Montes, S., Romero Morales, J.J. & Velásquez Medina, G. como capítulo 9 del volumen 23 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte IV. Cuestiones relativas al marco deontológico y al sistema disciplinario de los funcionarios de la administración de justicia y de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 8 de esta misma obra colectiva escrito por Peñafort Sarmiento, H.A. (2024). "Cuestiones relativas al procedimiento disciplinario".

Con respecto a la rendición de cuentas y los controles externos, cabe señalar que, a pesar de los estándares internacionales en esta materia[**], ninguna de las legislaciones nacionales estudiadas en América Latina, o fuera de la región, prevé la consulta, examen o revisión automática, o de oficio, por un órgano jurisdiccional independiente e imparcial de las decisiones disciplinarias definitivas, cuando las mismas son absolutorias o configuran una terminación extraordinaria del procedimiento porque la conducta no existió o no configura una falta disciplinaria.

Perú es el único sistema que prevé una revisión de oficio del archivo de las actuaciones (pero es de naturaleza administrativa), mientras que la mayor parte de los demás sistemas nacionales analizados

---

[**] Ya en 1979, el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley afirmaba expresamente que no debían incurrir en ningún acto de corrupción y que debían oponerse y combatir los mismos. Dos décadas después se aprobaba el Código de conducta para titulares de cargos públicos adoptado por el Consejo de Europa (2000), que establece que la supervisión a otros funcionarios públicos tiene que llevarse a cabo según las políticas o propósitos de la autoridad pública a la que se está subordinado, y que el titular del cargo es responsable por: (a) los actos u omisiones de las personas bajo su supervisión que sean contrarios a dichas políticas o propósitos (siempre que no haya adoptado medidas razonables para prevenirlos); y (b) la adopción de medidas razonables dirigidas específicamente a prevenir la corrupción de sus subordinados (lo que requiere reforzar las reglas aplicables, proveer un entrenamiento adecuado, estar alerta ante los problemas en su equipo o ante ciertos indicios económicos, y ofrecer una conducta personal ejemplarizante). La CICC (1996) impone, por su parte, a los Estados miembros la obligación de: (a) adoptar medidas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento (rendición de cuentas intrainstitucional); y (b) implementar mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción (rendición de cuentas extrainstitucional). Además, prevé que los Estados consideren la aplicación de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer, entre otros, los órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos eficaces para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas. En relación con esta última medida, el Código Europeo de Ética de la Policía (Consejo de Europa, 2001) señala expresamente que las medidas disciplinarias en contra del personal de policía deberían estar sujetas a revisión por parte de un órgano independiente, ya sea de naturaleza administrativa o jurisdiccional.

prevén revisiones jurisdiccionales a iniciativa del propio investigado (quien, normalmente, no tiene ningún interés en solicitar la revisión de este tipo de decisiones).

Respecto al segundo eje transversal de análisis, la participación procesal de las víctimas o los afectados es necesaria como una forma de control de legalidad y de escrutinio de las actuaciones disciplinarias. Esto tiene, si cabe, mayor relevancia cuando su objeto se refiere a conductas asociadas a la corrupción, la desviación o apropiación de fondos públicos o la posible infiltración del COT.

Sin embargo, la tendencia general en América Latina con respecto a los procedimientos disciplinarios contra miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado es la de diseñar procedimientos cerrados, en los que impera la opacidad, sin apenas relación con otros órganos de la institucionalidad. Esto dificulta, a sí mismo, la identificación de las redes complejas de criminalidad organizada que buscan influir en el ejercicio del poder de decisión de los funcionarios públicos, restando, una vez más, eficacia al sistema disciplinario para combatir la corrupción asociada al COT. Por ello, parece necesario reformar los regímenes disciplinarios para garantizar su inclusión, como ya ocurre en las legislaciones chilena o colombiana en casos de acoso laboral, violaciones graves a los derechos humanos e infracciones del derecho internacional humanitario.

Finalmente, respecto al tercer eje transversal de análisis, conviene tener en cuenta que la separación provisional del cargo puede atender a fines inmediatos (como evitar que se pueda desviar la investigación o afectar los elementos de prueba, o preservar la disciplina) o mediatos (como proteger la institucionalidad, garantizar la transparencia en el ejercicio de la función policial o militar, o salvaguardar el orden público).

De ahí que, el amplio margen de discrecionalidad difusa[***] atribuida al operador jurídico en la adopción de medidas preventi-

---

[***] En este sentido, es importante tener en cuenta que existen dos modalidades de discrecionalidad: difusa y reglada. La primera implica el ejercicio de funciones con base en marcos normativos en los que abundan conceptos ambiguos, imprecisos y hasta morales. La segunda se aplica cuando se ejercitan facultades reguladas por términos técnicos, precisos y de contenidos conceptuales claros,

vas o cautelares, como consecuencia del lenguaje ambiguo y técnicamente impreciso que se puede encontrar en la mayoría de las normativas estudiadas (es habitual el uso de expresiones como "decoro", "dignidad", "descrédito", "desprestigio", "honra", "moral" y otras semejantes que apelan al juicio subjetivo o moral de quien califica los hechos o decide sobre si existió una falta disciplinaria), no haga sino menoscabar el Estado de derecho y afectar la eficacia que puede tener el derecho disciplinario para luchar contra la corrupción asociada al COT.

---

tanto para el destinatario como para el público en general. En los procedimientos disciplinarios de los países analizados relativos a integrantes de las fuerzas policiales y militares prima la discrecionalidad difusa, debido a que están dirigidos a mantener los principios de jerarquía y disciplina, y no a detectar problemas de corrupción interna o posibles infiltraciones del COT.

118. Excesivo margen de discrecionalidad de los órganos de decisión: el caso del juicio de antijuridicidad de la falta disciplinaria[*]

El problema del excesivo margen de discrecionalidad atribuida a los órganos competentes para instruir y decidir los procedimientos disciplinarios en la administración de justicia y en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado no se limita al ámbito de las medidas cautelares previamente abordado. Por el contrario, se extiende a diversos elementos de los sistemas disciplinarios de América Latina, incluyendo las definiciones de las faltas y de las circunstancias agravantes, que también se caracterizan por el uso de un lenguaje ambiguo y técnicamente impreciso. El problema es especialmente acuciante en relación con el juicio de antijuridicidad de la falta disciplinaria[**], a pesar de su importancia para asegurar el cumplimiento de la función

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección 8 del trabajo publicado en 2024 por Olasolo, H., Ramírez Montes, S., Romero Morales, J.J. & Velásquez Medina, G. como capítulo 9 del volumen 23 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte IV. Cuestiones relativas al marco deontológico y al sistema disciplinario de los funcionarios de la administración de justicia y de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 4 de esta misma obra colectiva escrito por Ramírez Montes, S. (2024). "Cuestiones relativas al juicio de antijuridicidad de la falta disciplinaria".

[**] La estructura dogmática de la falta disciplinaria está compuesta por los siguientes elementos: capacidad, conducta, tipicidad, intencionalidad del comportamiento e ilicitud sustancial.

pública y desincentivar los delitos relacionados con la corrupción administrativa, incluyendo la asociada al COT.

Para entender el problema, es importante tener en cuenta que un sector de la doctrina sostiene que la antijuricidad de la falta disciplinaria es formal, y no material. Según esta posición, basta con el quebrantamiento de alguna de las normas que pretenden proteger a la función pública para que la conducta se convierta en antijurídica. En contraposición, un segundo sector doctrinal afirma que la falta disciplinaria solo se produce cuando la conducta, además de violar formalmente la norma disciplinaria, afecta o pone en peligro la función pública. Por lo tanto, la antijuridicidad ha de ser material.

En general, los países latinoamericanos estudiados acogen jurisprudencialmente esta segunda posición, como ha hecho la Corte Constitucional de Colombia (2002, Sentencia C-948/02), al señalar que el mero desconocimiento formal de un deber funcional no es suficiente para establecer la antijuridicidad de la conducta, al ser necesario demostrar también su infracción sustancial. Como resultado, la existencia de la falta disciplinaria requiere un doble análisis: (a) determinar si se ha infringido alguna norma específica que contenga deberes, órdenes o prohibiciones del funcionario público; y (b) establecer si se ha visto afectado alguno de los principios que gobiernan la función pública o de los objetivos a los que va orientada. Solo cuando la respuesta a ambas cuestiones es afirmativa se puede imponer una sanción.

Ahora bien, lo cierto es que nos encontramos ante una construcción jurisprudencial del elemento de la antijuridicidad material que no aparece recogida expresamente en las respectivas legislaciones nacionales. Además, la cuestión se complica porque, como ha afirmado la propia Corte Constitucional de Colombia (Sentencia C-948 del 2002), la ilicitud sustancial de la falta disciplinaria del operador judicial no puede equipararse de forma genérica a la antijuridicidad sustancial de los funcionarios públicos de las demás entidades estatales, porque el marco jurídico y deontológico de los primeros es especial, al tener a su cargo un servicio público esencial como la administración de justicia.

En consecuencia, a la indeterminación normativa sobre la naturaleza formal o material del elemento de antijuridicidad de la falta dis-

ciplinaria, se une un segundo nivel de indeterminación en relación con el contenido concreto del elemento de ilicitud material. Todo esto no hace sino incrementar el ámbito de discrecionalidad de quienes tienen a su cargo los procedimientos disciplinarios, reduciendo así la eficacia que el derecho disciplinario puede tener para: (a) salvaguardar los bienes jurídicos protegidos por la norma disciplinaria; (b) preservar la función pública de administrar justicia y mantener la seguridad interna y externa; y, eventualmente, (c) detectar la infiltración del COT y sus prácticas corruptas.

Para superar este problema, se propone anticipar la barrera de protección de los bienes jurídicos protegidos. Esta es una técnica legislativa utilizada, con frecuencia, por el derecho penal para la protección de bienes jurídicos de carácter fundamental[***], que, sin embargo, no es ajena al derecho disciplinario[****], como muestra el sistema de inhabilidades e incompatibilidades con las que el legislador trata de evitar los conflictos de intereses (uno de los problemas que más gravemente atentan contra la función pública).

Este sistema es una forma de anticipar la barrera de protección de la función pública a través de prohibiciones objetivas que al no respetarse dan lugar automáticamente a la comisión de la falta[*****]. De

---

[***] El derecho penal recurre a esta técnica a partir de la redacción de tipos legales de mera conducta o de peligro que, con la sola comisión de la acción o su tentativa de comisión, se consuma el tipo penal, sin necesidad de un juicio posterior sobre si se ha afectado materialmente el bien jurídico objeto de tutela, ya que dicho juicio lo ha hecho ex ante el legislador, sin perjuicio, de la concurrencia de causales de exclusión de la antijuridicidad o de la culpabilidad.

[****] La jurisprudencia de la Corte IDH ha afirmado que las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado. Además, tienen en algunas ocasiones naturaleza similar a estas últimas, ya que unas y otras implican el menoscabo, la privación o la alteración de los derechos de las personas como consecuencia de una conducta ilícita (Corte IDH, 2001, Caso Baena, Ricardo y otros v. Panamá).

[*****] Los conflictos de interés tienen lugar cuando el interés general propio de la función pública entra en conflicto con el interés particular y directo del funcionario de que se trate. El sistema de inhabilidades e incompatibilidades establecido por el legislador para enfrentarlos, supone que, el mero hecho de que una de las partes del caso sea, por ejemplo, amigo cercano del juez que tiene que decidir es motivo suficiente para que, objetivamente, este último, de no declararse impedido, incurra en una falta disciplinaria por violar dicho régimen.

esta manera, es el propio legislador el que determina que este tipo de casos menoscaban la función pública, y por tanto conllevan una ilicitud sustancial, sin que la autoridad disciplinaria competente pueda entrar a revisar esta cuestión. Con ello, se limita la discrecionalidad del órgano decisor, se refuerza su independencia, imparcialidad y transparencia, y se cierran espacios a la corrupción.

Esto contrasta notablemente con otros tipos disciplinarios, como los de faltar gravemente a las consideraciones debidas a otros funcionarios o empleados (art. 544.2 del Código Orgánico de Tribunales chileno) o proferir expresiones injuriosas o calumniosas contra cualquier servidor público (art. 39.19 del Código General Disciplinario colombiano), en los que la autoridad disciplinaria competente debe valorar si las expresiones del encausado fueron desconsideradas o injuriosas, y en caso afirmativo si afectaron sustancialmente la función pública.

Sección 45. Reflexiones finales

119. Reflexiones finales sobre la necesidad de reforzar los marcos deontológicos y los programas de formación y de introducir reformas estructurales en los sistemas disciplinarios[*]

La corrupción no es un hecho aislado entre los funcionarios del ámbito judicial, policial y militar, sino una realidad arraigada que se aprovecha de la confidencialidad de sus operaciones y el acceso a información reservada. Por su parte, el COT despliega activamente estrategias para corromper la administración de justicia y las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, asegurando así la impunidad de sus miembros y salvaguardando los enormes beneficios económicos derivados de sus actividades ilícitas. Todo ello hace que los funcionarios judiciales, policiales y militares se encuentren, a lo largo del tiempo y de forma continua, especialmente expuestos a dinámicas de corrupción, lo que hace que, incluso quienes han rechazado las mismas durante años puedan, sin el apoyo, reconocimiento y protección necesarios, cambiar de opinión, ante la falta de resultados a pesar de sus esfuerzos.

---

[*] Este elemento constituye una versión revisada de la sección 9 del trabajo publicado en 2024 por Olasolo, H., Ramírez Montes, S., Romero Morales, J.J. & Velásquez Medina, G. como capítulo 9 del volumen 23 de la Colección Perspectivas Ibero-Americanas sobre la Justicia relativo a: *Las respuestas a la corrupción y su dimensión transnacional desde el derecho administrativo. Parte IV. Cuestiones relativas al marco deontológico y al sistema disciplinario de los funcionarios de la administración de justicia y de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado*. Valencia: Tirant lo Blanch, Instituto Ibero-Americano de La Haya para la Paz, los Derechos Humanos y la Justicia Internacional e Instituto Joaquín Herrera Flores. Esta obra colectiva puede ser descargada de manera gratuita de los siguientes enlaces: https://editorial.tirant.com/es/colecciones/perspectivas-iberoamericanas-sobre-la-justicia y https://repository.urosario.edu.co/collections/f4697391-fcb8-47d3-b77d-fde3aa51d6b0. Para un mayor desarrollo de las cuestiones abordadas, vid. el capítulo 4 de esta misma obra colectiva escrito por Ramírez Montes, S. (2024). "Cuestiones relativas al juicio de antijuridicidad de la falta disciplinaria".

En este contexto, el fortalecimiento de sus principios deontológicos y sistemas disciplinarios (junto con medidas preventivas como el deber de declarar los conflictos de intereses), debería conformar una primera trinchera de defensa ante esta situación. Esto es especialmente importante, si se tiene en cuenta que los recursos asignados a la tramitación de los procedimientos disciplinarios son limitados, por lo que abrir constantemente múltiples sumarios no hace más que provocar la sobrecarga de las autoridades competentes, extender los plazos y reducir la calidad de los expedientes y las decisiones adoptadas.

Sin embargo, a pesar de los marcos de referencia contenidos en los instrumentos internacionales, y de los pasos dados en la dirección correcta por algunos de los sistemas de la región (destacando, en particular, las recientes reformas de los sistemas colombiano y peruano y algunos aspectos del modelo brasileño), queda todavía un largo camino por recorrer antes de que se pueda afirmar su efectividad.

Así, desde una perspectiva ética y de transformación de la cultura institucional, es necesario ajustar los marcos deontológicos y los programas de formación para reforzar; (a) el compromiso ético de los funcionarios más allá de la legalidad; (b) su comportamiento íntegro; (c) su mayor transparencia; y (d) la reducción, en la mayor medida posible, del secreto de sus actuaciones. Todo ello, sin olvidar, la importancia en la lucha anticorrupción de los principios de jerarquía y disciplina en los ámbitos policial y militar.

Por su parte, en relación con los sistemas disciplinarios, si se quiere que sean mínimamente eficaces para enfrentar las prácticas corruptas asociadas al COT en los ámbitos estudiados, es necesario realizar reformas estructurales que pongan fin a la grave indefinición existente en sus aspectos principales, como refleja el hecho de que la normativa disciplinaria aplicable en la mayor parte de los países latinoamericanos estudiados presenta las siguientes características:

1. Hunde sus raíces en períodos dictatoriales finalizados hace más de treinta años.

2. No precisa la naturaleza formal o material de la antijuridicidad de la infracción disciplinaria, ni ofrece criterios concretos para determinar su contenido.

3. No recoge los fines de las sanciones disciplinarias.

4. Define de manera muy imprecisa las infracciones, las circunstancias agravantes y las propias sanciones, recurriendo para ello a conceptos indeterminados propios de otras épocas, como el decoro, la dignidad, la imagen, el descrédito, el desprestigio, la honra o la moral.

5. Adolece de una adecuada clasificación de las infracciones disciplinarias (leves, graves y muy graves), y, por lo tanto, omite establecer una correspondencia precisa y apropiada entre infracciones y sanciones.

6. Articula procedimientos disciplinarios exclusivamente internos, sin participación de víctimas, interesados o representantes de terceras instituciones que puedan realizar algún tipo de veeduría o control externo de legalidad, al tiempo que: (a) atribuyen excesivos márgenes de discrecionalidad no reglada o difusa a los órganos decisores; y (b) no proveen revisiones automáticas de las decisiones absolutorias o de archivo de las actuaciones.

Se trata, en definitiva, de cuestiones básicas, cuyo abordaje integral, como se ha hecho, al menos parcialmente, en Colombia, es imprescindible para evitar la opacidad, el corporativismo (más intenso, si cabe, en sistemas descentralizados como el aplicable en la administración de justicia brasileña) y la consiguiente ineficacia para corregir el daño institucional causado, disuadir a potenciales infractores, restituir la confianza social y reeducar a quienes han incurrido en conductas reprobables.

Esto requiere, así mismo, una modernización de la administración de justicia y las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, porque las faltas y sanciones disciplinarias, y los institutos procesales, responden, en última instancia, a las funciones desempeñadas por las instituciones en las que son aplicables.

Solo entonces, los sistemas disciplinarios de los sectores de la justicia, policial y militar podrán estar en disposición de configurar, junto con sus respectivos marcos deontológicos, una primera línea de respuesta efectiva frente al fenómeno de la corrupción asociada al COT y su gran capacidad de infiltración.

ÍNDICE TEMÁTICO COMPLETO TOMOS I - V

TOMO I. ELEMENTOS RELATIVOS A LA PRIMERA APROXIMACIÓN AL FENÓMENO, AL ESTUDIO DE CASO SOBRE EL NARCOTRÁFICO MARÍTIMO Y LA CIUDAD-PUERTO Y AL DERECHO CONSTITUCIONAL, ELECTORAL Y ADMINISTRATIVO

PARTE I. ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN RELATIVOS A LA PRIMERA APROXIMACIÓN AL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN ASOCIADA AL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL EN AMÉRICA LATINA

Sección 1. Reflexión preliminar

1. Premisas de los estudios que sirven de fundamento a los Elementos de Análisis y Reflexión.

Sección 2. Elementos relativos a las manifestaciones de la corrupción pública y privada asociada al crimen organizado transnacional en América Latina

2. Manifestaciones de la corrupción pública.

3. Manifestaciones de la corrupción privada.

4. Un fenómeno no exclusivo de América Latina: el caso español.

5. Manifestaciones de la corrupción pública y privada asociada al crimen organizado transnacional: especial atención a las prácticas corruptas promovidas por el narcotráfico marítimo y su impacto en las Armadas.

6. Función desempeñada por los medios de comunicación.

Sección 3. Elementos relativos a las causas de la corrupción pública y privada asociada al crimen organizado transnacional en América Latina

7. Existencia de múltiples causas.

8. Causas específicas relacionadas con la corrupción pública.

9. Causas específicas relacionadas con la corrupción privada.

Sección 4. Elementos relativos a las consecuencias de la corrupción pública y privada asociada al crimen organizado transnacional en América Latina

10. Ámbitos institucional, político y judicial.

11. Ámbito económico.

12. Ámbitos social y medio ambiental.

Sección 5. Elementos relativos a la medición de la corrupción

13. Métricas subjetivas.

14. Métricas objetivas.

Sección 6. Elementos relativos al crimen organizado: su dimensión transnacional y la función central de la corrupción en el funcionamiento de los grupos delictivos organizados

15. Primera aproximación al fenómeno: el lucro como objetivo principal y su organización en redes de alcance global.

16. Orígenes del crimen organizado: especial atención a su nacimiento y evolución en los Estados Unidos.

17. Transnacionalización del crimen organizado.

18. La corrupción como elemento central del funcionamiento de los grupos delictivos organizados.

19. Otros aspectos relevantes de los grupos delictivos organizados.

20. Modelos de grupos delictivos organizados.

Sección 7. Elementos relativos a las manifestaciones, causas y consecuencia del crimen organizado transnacional en América Latina

21. Manifestaciones.

22. Causas relativas a la injerencia extranjera, la falta de presencia estatal, las debilidades estructurales del Estado de derecho y la actuación de las élites políticas y económicas.

23. Causas relativas a la pobreza, la desigualdad, la falta de oportunidades, la violencia estructural, las políticas de tolerancia cero y mano dura, la globalización y desregulación neoliberales, la mundialización de las finanzas y las nuevas tecnologías.

24. Causas relativas a la necesidad de acudir a las teorías de la acción social y de los factores estructurales para comprender aspectos clave del desarrollo del crimen organizado transnacional en América Latina.

25. Consecuencias en el ámbito institucional y en el Estado de derecho.

26. Consecuencias en los ámbitos económico y social.

27. Consecuencias en el ámbito medioambiental.

PARTE II. ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN RELATIVOS AL ESTUDIO DE CASO SOBRE LAS DINÁMICAS DE ADAPTACIÓN DEL NARCOTRÁFICO MARÍTIMO Y LA CIUDAD-PUERTO

Sección 8. Elementos relativos al análisis de un fenómeno que muestra la forma de operar del crimen organizado transnacional dentro y fuera de América Latina

28. Patrones de organización del narcotráfico marítimo y su importancia, junto con la ciudad-puerto, para el crimen organizado transnacional.

29. Globalización del narcotráfico marítimo: especial atención al tráfico de cocaína.

30. Modalidades del narcotráfico marítimo.

31. Centralidad de los puertos en la cadena de suministro del comercio marítimo internacional.

32. Relevancia de los puertos de salida en el narcotráfico marítimo: el caso de los puertos brasileños.

33. Relevancia de los puertos de llegada en el narcotráfico marítimo: el caso de los puertos de Amberes y Rotterdam.

34. El binomio corrupción-ciudad puerto como piedra angular sobre la que se construye el narcotráfico marítimo.

35. Resultados de la simulación de las dinámicas de la ciudad-puerto como sistema social adaptativo: el impacto en los niveles de corrupción en la actuación de los grupos delictivos organizados y otros factores relevantes.

Sección 9. Elementos relativos a las respuestas no jurídicas al narcotráfico marítimo y a sus prácticas corruptas en la ciudad-puerto que son compatibles con las actuales normas y estrategias globales y nacionales antidroga y anticorrupción

36. Reflexiones preliminares.

37. Análisis y gestión de riesgos propuestos por la Organización Mundial de Aduanas y la Unión Europea.

38. Cierre de las terminales portuarias al público y tecnificación de sus procesos.

39. Vigilancia de los buques atracados en las terminales portuarias y estímulos al personal que trabaja en ellas.

40. Cooperación internacional multilateral I: el Programa Global para Delitos Marítimos.

41. Cooperación internacional multilateral II: la Campaña Orión.

Sección 10. Elementos relativos a las respuestas desde la regulación internacional de los espacios marítimos y los puertos que son compatibles con las actuales normas y estrategias globales y nacionales antidroga y anticorrupción

42. Regulación internacional de los espacios marítimos: fases de su evolución.

43. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y otros acuerdos internacionales que regulas los espacios marítimos.

44. Regulación del estatuto de los puertos por la Organización Marítima Internacional.

Sección 11. Reflexiones finales

45. Causas del aparente fracaso de la estrategia de lucha contra el narcotráfico marítimo seguida en las últimas décadas.

46. Necesidad de reorientar la estrategia de lucha contra el narcotráfico marítimo.

PARTE III. PRIMERA APROXIMACIÓN A LOS ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN DE CARÁCTER JURÍDICO Y ÁMBITO NACIONAL

Sección 12. Reflexiones preliminares sobre los elementos de análisis y reflexión de carácter jurídico y ámbito nacional

47. Premisas sobre las que se han construido los estudios jurídicos de ámbito nacional que sirven de fundamento a los Elementos de Análisis y Reflexión.

PARTE IV. ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Sección 13. Reflexiones preliminares

48. Constitucionalismos liberal, social y democrático.

Sección 14. Elementos sobre el concepto formal de Estado de derecho como herramienta del constitucionalismo liberal

49. Concepto formal de Estado de derecho: los estándares de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en los ámbitos institucional y de análisis del impacto normativo.

50. Establecimiento en América Latina de instituciones dirigidas a promover, supervisar y aplicar estrategias para la mejora regulatoria en la administración pública y regulación de los análisis de impacto normativo.

Sección 15. Elementos sobre los principios de participación política y derechos de la ciudadanía y de equidad e inclusión como herramientas de los constitucionalismos social y democrático

51. Principio de participación política y derechos de la ciudadanía.

52. Principios de equidad e inclusión.

Sección 16. Reflexiones finales

53. Priorización en los estándares internacionales de las respuestas ofrecidas por el constitucionalismo liberal, relegación a un segundo plano de las previstas en el constitucionalismo social y desconocimiento del constitucionalismo democrático.

PARTE V. ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN DE DERECHO ELECTORAL

Sección 17. Reflexiones preliminares

54. Importancia de comprender las respuestas ofrecidas por el derecho electoral.

Sección 18. Elementos sobre los mecanismos de selección de las candidaturas electorales a cargos de elección popular

55. Primera aproximación y estándares internacionales.

56. Regulación de partidos políticos y procesos internos de selección a cargos de elección popular, creación de órganos internos de control y garantías de igualdad de género.

Sección 19. Elementos sobre la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales

57. Primera aproximación y estándares internacionales.

58. Regulación de la financiación pública directa o indirecta y de las contribuciones privadas: prohibiciones y límites máximos a las subvenciones públicas y a las donaciones privadas.

59. Mecanismos de vigilancia, control y sanción del cumplimiento de la normativa electoral que regula la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales: primera aproximación y estándares internacionales.

60. Registro de partidos políticos, límites máximos de ingresos y gastos de campaña, órganos internos de fiscalización, obligaciones y estados contables, sistemas de auditoría y evaluación externa, sanciones y órganos competentes para su imposición.

Sección 20. Elementos sobre la regulación de otros mecanismos de influencia indebida en la formulación de políticas públicas

61. Regulación de las actividades de cabildeo o *lobby* y de gestión de intereses particulares.

62. Registros obligatorios de lobistas, deberes de divulgación de actividades y de transparencia en las relaciones con autoridades y funcionarios públicos, principio de igualdad de acceso a los procesos de elaboración de las políticas públicas y desafíos de las nuevas tecnologías.

Sección 21. Reflexiones finales

63. Ineficacia de las reformas electorales dirigidas a abordar la estrecha relación entre la corrupción política, el narcotráfico y los procesos electorales en América Latina: cinco claves para su comprensión.

64. Insuficiencia de una estrategia limitada a las reformas institucionales y los desarrollos normativos para abordar la corrupción asociada al crimen organizado transnacional.

PARTE VI. ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO I: MEDIDAS TRANSVERSALES DE PREVENCIÓN

Sección 22. Reflexiones preliminares

65. Identificación de los ámbitos de incidencia de la administración pública objeto de análisis.

Sección 23. Elementos relativos al fortalecimiento de los sistemas de integridad del sector público

66. Primer acercamiento a las distintas dimensiones de los sistemas de integridad del sector público.

67. Dimensión orgánica.

68. Dimensión sancionadora.

69. Dimensión de capacitación.

70. Dimensión funcional relativa a la emisión de recomendaciones de mejoras en el cumplimiento de los valores y principios organizacionales.

71. Reflexiones finales.

Sección 24. Elementos relativos a la utilización de los datos digitales de libre uso y a una administración pública, abierta y segura mediante las nuevas tecnologías

72. Utilización estratégica de los datos digitales de libre uso.

73. Establecimiento de una administración pública, abierta y segura mediante las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Sección 25. Elementos relativos al control social de la corrupción y a la gestión de los conflictos de intereses

74. Control social de la corrupción: denuncias, veedurías ciudadanas y movilizaciones populares.

75. Gestión de los conflictos de intereses.

Sección 26. Reflexiones finales

76. Reflexiones finales sobre las medidas transversales de protección.

PARTE VII. ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO II: MEDIDAS ESPECÍFICAS DE PREVENCIÓN

Sección 27. Reflexiones preliminares

77. Identificación de los ámbitos de ejercicio de la actividad administrativa del Estado en los que se presentan las mayores oportunidades de falta de integridad pública y prácticas de corrupción.

Sección 28. Elementos relativos al diseño y aplicación del régimen de la función pública

78. Primer acercamiento y estándares internacionales.

79. Importancia de incorporar de manera gradual un servicio civil profesionalizado y de calidad cuyas funciones estén claramente delimitadas.

80. Reflexiones finales.

Sección 29. Elementos relativos al ámbito de la contratación pública de bienes y servicios

81. Primera aproximación y estándares internacionales.

82. Mejoras normativas: especial atención a la contratación de obras públicas en Colombia.

83. Causas que favorecen el mantenimiento de las prácticas corruptas a pesar de las mejoras normativas: especial atención al caso colombiano.

Sección 30. Elementos relativos al ámbito de la gestión de las empresas públicas

84. Primera aproximación y estándares internacionales.

85. Análisis comparado dentro y fuera de América Latina.

86. Situación en Colombia en relación con la consolidación del gobierno corporativo en las empresas públicas, las medidas anticorrupción, el fortalecimiento del control del Estado sobre las empresas de su propiedad y el aumento de las competencias de sus juntas directivas para dotarlas de mayor autonomía.

Sección 31. Elementos relativos a ámbito de la expedición de licencias, permisos y autorizaciones: especial atención a la concesión de licencias de armas

87. Potestad administrativa para expedir licencias, permisos y autorizaciones como parte del concepto de policía administrativa: primera aproximación.

88. Estudio de caso sobre si la actividad de policía manifestada en el otorgamiento de licencias de armas tiene incidencia directa en la propagación de fenómenos como la corrupción y el crimen organizado transnacional: las importantes diferencias entre los sistemas no latinoamericanos.

89. Consecuencias de la influencia española en los sistemas latinoamericanos.

90. Situación en Colombia.

Sección 32. Reflexiones finales

91. Reflexiones finales sobre las medidas específicas de prevención.

PARTE VIII. ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO III: MECANISMOS DE VIGILANCIA Y FISCALIZACIÓN, RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL Y RESPONSABILIDAD SANCIONADORA

Sección 33. Reflexiones preliminares

92. Importancia de los diseños institucionales de control y las sanciones administrativas y disciplinarias.

Sección 34. Elementos relativos al control interno

93. Primer acercamiento y estándares internacionales.

94. Análisis comparado dentro y fuera de América Latina.

95. Situación en Colombia.

Sección 35. Elementos relativos al control externo

96. Primera aproximación a la contraposición de los modelos de control externo europeo y anglosajón.

97. Estándares internacionales y situación en América Latina y Colombia.

Sección 36. Elementos relativos a la responsabilidad fiscal en la gestión de los recursos públicos y a la acción de repetición contra los agentes del Estado

98. Responsabilidad fiscal.

99. Acción de repetición: primera aproximación y estándares internacionales.

100. Acción de repetición: análisis comparado dentro y fuera de América Latina.

Sección 37. Elementos relativos a las sanciones administrativas y disciplinarias

101. Sanciones administrativas.

102. Sanciones disciplinarias: primera aproximación y estándares internacionales.

103. Sanciones disciplinarias: análisis comparado dentro y fuera de América Latina.

Sección 38. Reflexiones finales

104. Reflexiones finales sobre los mecanismos de vigilancia y fiscalización, la responsabilidad patrimonial y la responsabilidad sancionadora.

PARTE IX. ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN DE DERECHO ADMINISTRATIVO IV: MARCO DEONTOLÓGICO Y DERECHO DISCIPLINARIO EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y EN LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO

Sección 39. Reflexiones preliminares

105. Administrar justicia y mantener la seguridad interna y externa como aspectos esenciales de la función pública que son cruciales para la lucha contra la corrupción.

106. Marco deontológico y sistema disciplinario: dos herramientas complementarias para enfrentar la corrupción en la administración de justicia, los cuerpos de policía y las fuerzas armadas.

Sección 40. Elementos relativos al marco deontológico y al sistema disciplinario aplicables a la administración de justicia: estándares internacionales y principios/valores

107. Estándares internacionales.

108. Importancia de fortalecer los principios/valores de legalidad/lealtad, transparencia/confianza e integridad/actuación recta en el marco deontológico de actuación de la administración de justicia.

Sección 41. Elementos relativos al marco deontológico y al sistema disciplinario aplicables en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado: estándares internacionales y principios/valores

109. Estándares internacionales aplicables a los cuerpos de policía.

110. Estándares internacionales aplicables a las fuerzas armadas.

111. Importancia de fortalecer los principios de jerarquía y disciplina en el marco deontológico de actuación de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

Sección 42. Elementos relativos a los fines de las sanciones disciplinarias aplicables en la administración de justicia y en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado

112. Fines correctivo, disuasivo, restitutivo y educativo de las sanciones disciplinarias.

113. El problema del vacío normativo respecto a los fines de las sanciones disciplinarias en el derecho nacional comparado dentro y fuera de América Latina.

Sección 43. Elementos relativos a los tipos de sanciones disciplinarias aplicables en la administración de justicia y en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado

114. Tipos de sanciones disciplinarias aplicables a los funcionarios de la administración de justicia.

115. Tipos de sanciones disciplinarias aplicables a los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

Sección 44. Elementos relativos al procedimiento disciplinario en la administración de justicia y en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado

116. Aspectos relevantes sobre el procedimiento disciplinario en la administración de justicia.

117. Aspectos relevantes sobre el procedimiento disciplinario en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

118. Excesivo margen de discrecionalidad de los órganos de decisión: el caso del juicio de antijuridicidad de la falta disciplinaria.

Sección 45. Reflexiones finales

119. Reflexiones finales sobre la necesidad de reforzar los marcos deontológicos y los programas de formación y de introducir reformas estructurales en los sistemas disciplinarios.

TOMO II. ELEMENTOS DE DERECHO FINANCIERO, TRIBUTARIO Y PRIVADO Y RELATIVOS A LA INTERVENCIÓN EN LOS MERCADOS ILÍCITOS Y A LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN MATERIAS CIVIL Y FISCAL

PARTE X. ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN DE DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO

Sección 46. Reflexiones preliminares

120. Primera aproximación a los elementos de derecho financiero y tributario.

Sección 47. Elementos de derecho financiero

121. Introducción a la regulación basada en riesgo.

122. Regulación del riesgo de conducta en el sistema financiero.

123. Imposición de estándares de conducta obligatorios para las entidades reguladas y otorgamiento de licencias y autorizaciones.

124. Responsabilidad individual en el sistema financiero.

125. Función que pueden desarrollar los programas de cumplimiento normativo en las instituciones financieras reguladas.

Sección 48. Elementos de derecho tributario

126. Interrelación entre la corrupción y el ámbito tributario: principales expresiones y efectos.

127. Medidas frente al problema de las deducciones fiscales por pagos de sobornos a funcionarios públicos extranjeros.

128. Establecimiento de un impuesto global mínimo como respuesta al problema de la baja tributación de las empresas multinacionales: especial atención al sector del comercio digital.

PARTE XI. ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN RELATIVOS AL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN TRIBUTARIA ENTRE LAS JURISDICCIONES NACIONALES MEDIANTE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA FISCAL

Sección 49. Reflexiones preliminares

129. Paraísos fiscales y jurisdicciones no cooperantes de baja o nula imposición.

130. Introducción a los mecanismos de cooperación internacional en materia fiscal.

Sección 50. Elementos relativos a los Convenios para Evitar la Doble Imposición y los Acuerdos Bilaterales de Intercambio de Información Tributaria

131. Modelo de Convenio para Evitar la Doble Imposición de la OCDE y Convención Modelo de las Naciones Unidas.

132. Modelo de Convenio para Evitar la Doble Imposición de la Comunidad Andina: preferencia por el criterio de la fuente generadora frente al de la residencia fiscal y presiones recibidas por sus Estados miembros para su no utilización.

133. Acuerdos Bilaterales de Intercambio de Información Tributaria.

134. Combinación de Acuerdos Bilaterales de Intercambio de Información Tributaria con leyes nacionales para obtener información directamente de instituciones financieras extranjeras: la estrategia de los Estados Unidos.

Sección 51. Elementos relativos a los Estándares Comunes de Reporte y al Proyecto BEPS

135. Sistema de Estándares Comunes de Reporte como mecanismo multilateral de fortalecimiento del intercambio automático de información tributaria entre jurisdicciones nacionales.

136. Proyecto BEPS para enfrentar la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios.

PARTE XII. ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN RELATIVOS A LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL ANTILAVADO Y PARA LA RECUPERACIÓN DE ACTIVOS ROBADOS MEDIANTE PRÁCTICAS CORRUPTAS.

Sección 52. Elementos relativos a la importancia de la cooperación internacional

137. La corrupción como el elemento central en la ocultación de los activos ilícitamente obtenidos: estrategias de ocultación, facilitadores, beneficiarios nominales y dificultades para su recuperación.

138. Importancia de la cooperación internacional en cada etapa del proceso de identificación, embargo, decomiso y restitución de activos ilícitos provenientes de prácticas corruptas.

Sección 53. Elementos relativos al fortalecimiento de la transparencia

139. Erosión del secreto bancario.

140. Fortalecimiento del concepto de beneficiario final o efectivo.

141. Publicidad de las declaraciones fiscales de las más altas autoridades y funcionarios del Estado y medidas especiales de debida diligencia y conocimiento del cliente en casos de personas expuestas políticamente.

142. Medidas en materia de intermediarios o facilitadores.

143. Limitación del secreto profesional que cubre las actividades de intermediarios o facilitadores.

Sección 54. Elementos relativos a las nuevas tecnologías *Regtech*, *Fintech* y *Blockchain*

144. Programas de conocimiento del cliente, antilavado y contra la financiación del terrorismo como acciones *Regtech* contra la corrupción.

145. Desarrollo de los servicios *Fintech.*

146. Tecnología *Blockchain* y acciones de transparencia.

Sección 55. Elementos relativos a las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional y a las evaluaciones de cumplimiento del GAFILAT

147. Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional.

148. Primera aproximación a la conformación y acción del GAFILAT.

149. Resultados de las evaluaciones de cumplimiento del GAFILAT en relación con las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el marco legal.

150. Resultados de las evaluaciones de cumplimiento del GAFILAT en relación con las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el marco institucional.

151. Resultados de las evaluaciones de cumplimiento del GAFILAT en relación con las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional en materia de prácticas restrictivas.

152. Reflexiones críticas sobre el proceso de elaboración e implementación de los informes del GAFILAT: especial atención a la falta de claridad en la metodología de recopilación y análisis de datos en sus evaluaciones y al incumplimiento del principio de proporcionalidad.

Sección 56. Elementos relativos al sistema de cooperación internacional previsto en la Convención de Mérida para la identificación, embargo, decomiso y restitución de activos ilícitos provenientes de prácticas corruptas

153. Desarrollo y desafíos del sistema a la luz del papel central de la cooperación internacional.

154. Fortalecimiento del sistema.

155. Medidas para reducir el tiempo y esfuerzo necesarios para obtener información a través de la cooperación internacional.

156. Medidas para ayudar a los Estados víctima con capacidades limitadas.

157. Medidas para reducir los costos en los que incurren los Estados víctima y superar ciertos obstáculos adicionales.

Sección 57. Reflexiones finales

158. Necesidad de un adecuado abordaje de los intermediarios del crédito no convencionales, las actividades y profesiones no designadas y el secreto profesional que con frecuencia los sigue amparando.

PARTE XIII. ELEMENTOS RELATIVOS A LAS ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN ESTATAL EN LOS MERCADOS PROHIBIDOS Y A LA TRIBUTACIÓN DE LOS ACTIVOS ILÍCITOS

Sección 58. Elementos relativos a las estrategias de intervención estatal en los mercados prohibidos

159. Estrategias de intervención estatal en los mercados prohibidos: especial atención al mercado del oro.

Sección 59. Elementos relativos a las medidas de tributación de los activos ilícitos

160. Importancia de adoptar medidas tributarias y de seguridad digital que acompañen a los programas de intervención estatal en los mercados prohibidos: especial atención al caso colombiano.

161. Debate sobre la tributación de los activos ilícitos, incluyendo los obtenidos mediante prácticas corruptas.

PARTE XIV. ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN RELATIVOS A LOS ESTUDIOS DE CASO SOBRE ARGENTINA, BRASIL, CHILE, COLOMBIA Y PERÚ

Sección 60. Reflexiones preliminares

162. Primera aproximación a los estudios de caso.

Sección 61. Elementos relativos al estudio de caso sobre Perú y el enfoque basado en riesgo

163. Impacto de la corrupción en Perú.

164. Identificación de los riesgos de corrupción existentes en Perú y acciones y medidas financieras priorizadas para afrontarlos.

165. Riesgos identificados en materia de secreto bancario y beneficiarios finales y medidas para su mitigación.

166. Riesgos identificados en materia de embargos administrativos y medidas para su mitigación.

167. Nivel de cumplimiento de Perú según el Primer Informe de Seguimiento Intensificado y Recalificación de Cumplimiento Técnico del GAFILAT (2020), a la luz de sus esfuerzos para convertirse en Estado miembro de la OCDE.

168. Tensión entre los esfuerzos anticorrupción realizados y el alto riesgo que continúan entrañando las prácticas corruptas en Perú.

Sección 62. Elementos relativos al estudio de caso sobre Colombia y el enfoque en el derecho tributario

169. Primera aproximación a las normas tributarias en Colombia.

170. Prohibición de la deducción fiscal de los sobornos: coherencia normativa y desafíos en la lucha contra la corrupción.

171. Riesgos que presentan las jurisdicciones no cooperantes de baja o nula tributación y los regímenes fiscales preferentes: medidas para su mitigación y retos regulatorios para los Estados.

172. Alcance del secreto tributario, limitaciones al uso de la información intercambiada mediante la cooperación internacional y Convenios para Evitar la Doble Imposición suscritos por Colombia que no reconocen el secreto fiscal.

173. Definición en el Estatuto Tributario de las jurisdicciones no cooperantes de baja o nula imposición y los regímenes fiscales preferentes: consecuencias.

174. Contribución de los deberes tributarios a la lucha anticorrupción.

Sección 63. Elementos relativos al estudio de caso sobre Chile y el enfoque en la lucha contra el lavado de activos, el fortalecimiento de la unidad de análisis financiero y la limitación del secreto bancario y profesional

175. Primera aproximación al caso chileno: especial importancia del derecho administrativo en su estrategia anticorrupción.

176. Medidas preventivas generales frente al lavado de activos y sujetos obligados.

177. Obligación de llevar registros e informar sobre operaciones sospechosas y en efectivo.

178. Confidencialidad de la información remitida a la Unidad de Análisis Financiero.

179. Beneficiarios finales o efectivos y personas expuestas políticamente.

180. Potestad sancionatoria de la Unidad de Análisis Financiero.

181. Excepciones al secreto bancario: especial atención a la excepción antilavado.

182. Alcance y limitaciones del secreto profesional en Chile.

183. Función complementaria de los programas de cumplimiento penal en la prevención del lavado de activos ilícitos.

Sección 64. Elementos relativos al estudio de caso sobre Brasil y el enfoque en la cooperación internacional

184. Primera aproximación al caso brasileño: desarrollos normativos en materia de rendición de cuentas y lucha contra la corrupción.

185. Cooperación internacional como elemento distintivo de la estrategia brasileña anticorrupción en el periodo 2014-2018.

186. Retroceso experimentado en el periodo 2017-2022 y lecciones aprendidas.

187. Reflexiones finales sobre los desafíos futuros.

Sección 65. Elementos relativos al estudio de caso sobre Argentina y el enfoque en la reforma y el fortalecimiento institucionales con especial atención a la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas

188. Primera aproximación al caso argentino.

189. Evaluaciones internacionales y diagnóstico de partida.

190. Inexistencia de una cultura de integridad empresarial.

191. El proceso de reformas: la Plataforma Justicia 2020 y sus ejes de acción.

192. Acceso a la información y a los datos, gobierno abierto, modernización del Estado, gestión digital y transparencia.

193. Regulación de los conflictos de intereses, responsabilidad penal de las personas jurídicas y cultura de integridad.

194. Fortalecimiento de la capacidad de auditoría y detección.

195. Sistema de prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo: Administración Federal de Ingresos Públicos.

196. Permanencia y estabilidad del proceso de reforma y fortalecimiento institucionales.

Sección 66. Reflexiones finales sobre los estudios de caso

197. Reflexiones finales sobre los estudios de caso relativos a Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Perú.

PARTE XV. ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN DE DERECHO PRIVADO

Sección 67. Reflexiones preliminares

198. La aprobación de desarrollos normativos para abordar la corrupción privada como mecanismo de reacción ante escándalos de gran repercusión.

Sección 68. Elementos sobre el liderazgo ético

199. Origen y evolución de los programas de cumplimiento para la prevención de la corrupción empresarial entre 1970 y 2010.

200. Del control normativo al liderazgo ético.

Sección 69. Elementos sobre las acciones colectivas para la transparencia en los negocios

201. Acciones colectivas para la transparencia en los negocios: especial atención a los pactos empresariales.

Sección 70. Elementos sobre la extinción de dominio o el decomiso sin condena

202. Primera aproximación y estándares internacionales: su distinción frente a los decomisos administrativo y penal.

203. Importancia del modelo colombiano.

Sección 71. Reflexiones finales

204. Reflexiones finales sobre los elementos de derecho privado.

PARTE XVI. ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN RELATIVOS A LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA CIVIL Y AL RECONOCIMIENTO Y EJECUCIÓN DE SENTENCIAS Y LAUDOS ARBITRALES EXTRANJEROS

Sección 72. Elementos sobre la cooperación internacional en materia civil

205. Primera aproximación a los modelos institucionales de cooperación internacional en materia civil.

206. Estándares internacionales respecto a los modelos institucionales de cooperación internacional en materia civil.

207. Instrumentos bilaterales de cooperación entre los países latinoamericanos.

Sección 73. Elementos sobre el reconocimiento y la ejecución de sentencias y laudos arbitrales extranjeros en materia civil

208. Primera aproximación y estándares internacionales aplicables en América Latina.

209. La gran brecha existente entre la regulación recogida en los ordenamientos latinoamericanos y el Reglamento 1215/2012 de la Unión Europea.

TOMO III. ELEMENTOS DE DERECHO PENAL Y PROCESAL PENAL Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN MATERIA PENAL

PARTE XVII. ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN RELATIVOS A LA PARTE GENERAL DEL DERECHO PENAL APLICABLE A LAS PERSONAS FÍSICAS

Sección 74. Reflexiones preliminares

210. Primera aproximación a los elementos de análisis y reflexión relativos a la parte general del derecho penal aplicable a las personas físicas.

Sección 75. Elementos relativos a los actos preparatorios, la asociación ilícita y la tentativa

211. Primer acercamiento al castigo de los actos preparatorios, la asociación ilícita y la tentativa en los delitos de corrupción.

212. Actos preparatorios.

213. Asociación ilícita.

214. Tentativa.

Sección 76. Elementos relativos a las circunstancias eximentes, atenuantes y agravantes

215. El debate sobre la eficacia atenuante o eximente de la cooperación eficaz con las autoridades.

216. Requisitos en el derecho comparado de la figura de la cooperación eficaz con las autoridades.

217. Ausencia de estándares internacionales con respecto a las circunstancias agravantes genéricas, específicas y cualificadas.

218. Análisis comparado dentro y fuera de América Latina: heterogeneidad y falta de inclusión de la condición de persona políticamente expuesta.

Sección 77. Elementos relativos a las penas y al régimen de su cumplimiento

219. Falta de especificidad del estándar internacional de sanciones eficaces, disuasorias y proporcionadas en relación con las penas principales y accesorias de privación de libertad, multa e inhabilitación absoluta o especial.

220. Análisis comparado sobre las penas principales y accesorias dentro y fuera de América Latina: heterogeneidad en la aplicación del estándar de sanciones eficaces, disuasorias y proporcionadas.

221. Estándares internacionales relativos a la resocialización de las personas condenadas por delitos de corrupción y la desatención a los subrogados penales.

222. Aspectos que es necesario tomar en consideración al analizar los sistemas nacionales en materia de subrogados penales: especial atención al impacto de la política de tolerancia cero con la corrupción y a la falta de información sobre si los subrogados penales contribuyen a desarticular las organizaciones y redes que promueven las prácticas corruptas.

223. Análisis comparado dentro y fuera de América Latina sobre los subrogados penales de suspensión y sustitución de la pena y de la libertad condicional: el mantenimiento de una política criminal que favorece el reemplazo

de los condenados y permite a las organizaciones y redes que promueven la corrupción permanecer intactas.

224. Sobre la conveniencia de valorar el recurso a medidas de naturaleza no penal que puedan desplegar una mayor capacidad para prevenir los delitos de corrupción y de evitar adoptar la imprescriptibilidad de la acción penal.

Sección 78. Elementos relativos al decomiso penal

225. Primera aproximación y estándares internacionales.

226. Análisis comparado dentro y fuera de América Latina.

Sección 79. Elementos relativos a las amnistías e indultos por delitos de corrupción

227. El debate sobre si las amnistías e indultos por delitos de corrupción son actos de corrupción en sí mismos o pueden estar justificadas en ciertos contextos: ausencia de estándares internacionales a este respecto.

228. Análisis comparado sobre las medidas de gracia por delitos de corrupción dentro y fuera de América Latina: especial atención a su posible configuración como medidas idóneas de justicia transicional en países que sufren conflictos armados prolongados con características similares a las del conflicto colombiano.

Sección 80. Reflexiones finales

229. Reflexiones finales sobre los elementos relativos a la parte general del derecho penal aplicable a las personas físicas.

PARTE XVIII. ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN RELATIVOS A LA PARTE GENERAL DEL DERECHO PENAL APLICABLE A LAS PERSONAS JURÍDICAS

Sección 81. Reflexiones preliminares

230. Primera aproximación: contribución de las personas jurídicas a la corrupción asociada al crimen organizado transnacional.

Sección 82. Elementos relativos al debate sobre la naturaleza de la responsabilidad de las personas jurídicas y a los modelos que la fundamentan

231. El debate sobre la naturaleza de la responsabilidad de las personas jurídicas.

232. Modelos que fundamentan la responsabilidad de las personas jurídicas.

Sección 83. Elementos relativos a la responsabilidad penal de las personas jurídicas por tentativa

233. El castigo de la tentativa en relación con las personas jurídicas.

Sección 84. Elementos relativos a la circunstancias eximentes, atenuantes y agravantes de la responsabilidad penal de las personas jurídicas.

234. Primera aproximación.

235. Ausencia de una posición común en los instrumentos internacionales anticorrupción frente a la cuestión relativa a la exención o atenuación de la responsabilidad penal de las personas jurídicas por el desarrollo y aplicación de programas de cumplimiento o integridad antes de que se produzcan los hechos punibles.

236. Análisis comparado dentro y fuera de América Latina sobre la exención o atenuación de la responsabilidad penal de las personas jurídicas por el desarrollo y aplicación de programas de cumplimiento o integridad antes de que se produzcan los hechos punibles.

237. Elementos que deberían incluir los programas de cumplimiento o integridad empresarial a la luz de lo dispuesto en la norma ISO 37.001 sobre sistemas de gestión antisoborno.

238. La colaboración con la justicia como factor de atenuación de la pena: heterogeneidad y limitado desarrollo de los estándares internacionales.

239. Análisis comparado sobre la circunstancia atenuante de colaboración con la justicia dentro y fuera de América Latina.

240. La agravante de reincidencia como contrapartida al fomento de la autorregulación empresarial.

Sección 85. Elementos relativos a las penas aplicables a las personas jurídicas

241. Primera aproximación.

242. Falta de preferencia a nivel internacional por una tipología concreta de pena pecuniaria para las personas jurídicas, o por un determinado mecanismo de determinación y cálculo.

243. Análisis comparado sobre la multa como pena principal para las personas jurídicas por delitos de corrupción dentro y fuera de América Latina: heterogeneidad en el marco de un panorama normativo muy diverso.

244. Relevancia de la inhabilitación para contratar con el sector público como herramienta anticorrupción y ausencia de un posicionamiento común a nivel internacional en cuanto a su duración, contenido o naturaleza principal o accesoria.

245. Análisis comparado sobre la pena de inhabilitación para contratar con el sector público dentro y fuera de América Latina: preocupación por su configuración en los sistemas latinoamericanos como una pena facultativa sin prever criterios específicos que orienten al juez a la hora de decidir sobre su imposición.

246. Ausencia de la pena de inhabilitación para recibir ayudas públicas en la mayor parte de los instrumentos internacionales anticorrupción y amplia discrecionalidad atribuida a los Estados en los que es recogida.

247. Análisis comparado de la pena de inhabilitación para recibir ayudas públicas dentro y fuera de América Latina.

Sección 86. Elementos relativos a las especialidades del sistema colombiano en relación con la responsabilidad de las personas jurídicas

248. Régimen sancionador de las personas jurídicas por delitos de corrupción en Colombia y razones de su ineficacia.

249. Otros aspectos relevantes del régimen colombiano de responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por delitos de corrupción.

250. Sobre los diversos intentos frustrados por consagrar en Colombia la responsabilidad penal de las personas jurídicas por delitos de corrupción.

Sección 87. Reflexiones finales

251. Los desafíos que enfrenta la regulación de la responsabilidad penal las personas jurídicas para que pueda tener una mayor relevancia en la lucha anticorrupción.

PARTE XIX. ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN RELATIVOS AL COHECHO ACTIVO Y PASIVO, LA MALVERSACIÓN, EL TRÁFICO DE INFLUENCIAS, EL PREVARICATO, EL ABUSO DE FUNCIONES Y EL ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO COMO DELITOS DE CORRUPCIÓN PÚBLICA

Sección 88. Reflexiones preliminares

252. Primera aproximación: riesgo de cronificación de la corrupción estructural y normativa internacional anticorrupción.

Sección 89. Elementos relativos al cohecho de funcionarios públicos nacionales

253. Primera aproximación y estándares internacionales.

254. Análisis comparado sobre el cohecho pasivo de funcionarios públicos nacionales dentro y fuera de América Latina: la heterogeneidad en su regulación como aspecto distintivo.

255. Análisis comparado sobre el cohecho activo de funcionarios públicos nacionales dentro y fuera de América Latina: otra dosis de heterogeneidad normativa.

256. Reflexiones finales: alto nivel de heterogeneidad normativa y tipificación limitada al cohecho antecedente como principales problemas en América Latina.

Sección 90. Elementos relativos al cohecho de servidores públicos extranjeros y funcionarios de organizaciones internacionales

257. Primera aproximación y estándares internacionales.

258. Análisis comparado fuera de América Latina: tendencia a su equiparación con el cohecho nacional en los países de la Unión Europea.

259. Análisis comparado en América Latina: fidelidad a la Convención OCDE, escasa tipificación del cohecho pasivo y previsión de penas de menor duración.

260. Reflexiones finales: debates sobre su equiparación con el cohecho nacional y sobre la tipificación del cohecho pasivo.

Sección 91. Elementos relativos a la malversación o peculado y a otras formas de apropiación indebida o desviación de fondos públicos

261. Primera aproximación y estándares internacionales.

262. Análisis comparado dentro y fuera de América Latina.

263. Reflexiones finales: el sistema colombiano como modelo para ajustar los heterogéneos sistemas latinoamericanos a lo requerido por las Convenciones de Mérida y Palermo.

Sección 92. Elementos relativos al tráfico de influencias.

264. Primera aproximación y estándares internacionales: la recomendación, pero no exigencia, de incluir el tráfico de influencias en los sistemas nacionales.

265. Análisis comparado fuera de América Latina.

266. Análisis comparado en América Latina.

267. Reflexiones finales.

Sección 93: Elementos relativos al prevaricato y al abuso de funciones del cargo

268. Primera aproximación y estándares internacionales.

269. Análisis comparado fuera de América Latina.

270. Análisis comparado sobre el prevaricato en América Latina.

271. Análisis comparado sobre el abuso de funciones en América Latina.

272. Reflexiones finales.

Sección 94. Elementos relativos al enriquecimiento ilícito

273. Primera aproximación y estándares internacionales.

274. Análisis comparado dentro y fuera de América Latina.

275. Reflexiones finales.

Sección 95. Reflexiones finales

276. Reflexiones finales sobre los delitos relativas a las manifestaciones más tradicionales de corrupción pública.

PARTE XX. ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN RELATIVOS AL COHECHO, LA APROPIACIÓN INDEBIDA Y LA ADMINISTRACIÓN DESLEAL COMO DELITOS DE CORRUPCIÓN PRIVADA

Sección 96. Reflexiones preliminares

277. Primera aproximación a los elementos relativos al cohecho, la apropiación indebida y la administración desleal como delitos de corrupción privada.

Sección 97. Elementos relativos al cohecho en el sector privado

278. Estándares internacionales.

279. Análisis comparado sobre el cohecho activo en el sector privado dentro y fuera de América Latina.

280. Análisis comparado sobre el cohecho pasivo en el sector privado dentro y fuera de América Latina.

281. Reflexiones finales.

Sección 98. Elementos relativos a la administración desleal o malversación y a la apropiación indebida o peculado en el sector privado

282. Primera aproximación, estándares internacionales y relación terminológica entre las expresiones "malversación" y "administración desleal" y "apropiación indebida" y "peculado".

283. Análisis comparado sobre la administración desleal o malversación en el sector privado dentro y fuera de América Latina.

284. Análisis comparado sobre la apropiación indebida o peculado en el sector privado dentro y fuera de América Latina.

285. Reflexiones finales.

Sección 99. Reflexiones finales

286. Reflexiones finales.

PARTE XXI. ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN RELATIVOS A LOS DELITOS DE FINANCIACIÓN ILEGAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y LAS CAMPAÑAS ELECTORALES, LOS DELITOS TRIBUTARIOS, EL LAVADO DE ACTIVOS Y LOS DELITOS DE FAVORECIMIENTO REAL Y OBSTRUCCIÓN A LA JUSTICIA

Sección 100. Reflexiones preliminares

287. Importancia de distinguir entre los comportamientos corruptos promovidos para obtener provecho de los organismos del Estado, de aquellos consistentes en un proceso por el que el Estado, o parte de éste, se convierte en o actúa para el crimen organizado trasnacional.

288. El insuficiente mínimo común denominador recogido en las Convenciones de Mérida y Palermo y la pluralidad de los bienes jurídicos protegidos ante la naturaleza pluriofensiva de la corrupción y el crimen organizado transnacional.

Sección 101. Elementos relativos a los delitos de financiación ilegal de los partidos políticos y las campañas electorales

289. Primera aproximación e inexistencia de estándares internacionales vinculantes.

290. Análisis comparado sobre los delitos de financiación ilícita de partidos políticos y campañas electorales fuera de América Latina.

291. Análisis comparado sobre los delitos de financiación ilícita de partidos políticos y campañas electorales en América Latina.

292. Reflexiones finales.

Sección 102. Elementos relativos a los delitos tributarios

293. Primera aproximación: bienes jurídicos protegidos y estándares internacionales no vinculantes.

294. Análisis comparado sobre el delito de defraudación tributaria fuera de América Latina: similitudes, diferencias y especificidades en relación con la defraudación fiscal asociada al crimen organizado trasnacional que refuerzan los deberes de intercambio de información entre los Estados.

295. Análisis comparado sobre el delito de defraudación tributaria en América Latina.

296. Análisis comparado sobre el delito contable tributario y otros delitos contra la Hacienda Pública que afectan al sistema fiscal dentro y fuera de América Latina: especial atención a su gran heterogeneidad y a la configuración de la conducta típica en Colombia como si se tratara de una infracción administrativa tributaria.

297. Reflexiones finales: cinco preocupaciones sobre los delitos tributarios.

Sección 103. Elementos relativos al delito de lavado de activos

298. Primera aproximación: la correcta circulación de los bienes en el mercado como bien jurídico protegido y los estándares internacionales aplicables.

299. Análisis comparado dentro y fuera de América Latina.

300. Reflexiones finales: trece conclusiones y tres ejes principales de acción.

Sección 104. Elementos relativos a los delitos de favorecimiento real

301. Primera aproximación: debate sobre el bien jurídico protegido y estándares internacionales aplicables.

302. Análisis comparado sobre el delito de encubrimiento por favorecimiento real dentro y fuera de América Latina: ventajas de su tipificación como un delito específico y necesidad de distinguirlo de los delitos de lavado de activos y receptación.

303. Análisis comparado sobre el delito de receptación dentro y fuera de América Latina: debate sobre el bien jurídico protegido y su alto grado de heterogeneidad.

304. El delito de testaferrato: conveniencia de seguir el modelo colombiano de tipificación específica.

305. Reflexiones finales.

Sección 105. Elementos relativos a los delitos de obstrucción a la justicia

306. Primera aproximación.

307. Análisis comparado sobre el delito de falso testimonio o peritaje dentro y fuera de América Latina: único tipo penal relacionado con la obstrucción a la justicia que se encuentra recogido en todos los sistemas nacionales estudiados.

308. Análisis comparado sobre el delito de obstrucción a la justicia dentro y fuera de América Latina: limitada tipificación en los sistemas latinoamericanos, heterogeneidad en su regulación y ciertas características comunes.

309. Análisis comparado sobre el delito de coacción en el curso del proceso dentro y fuera de América Latina: limitada tipificación en los sistemas latinoamericanos y mayor grado de armonización.

310. Análisis comparado sobre el delito de fraude procesal dentro y fuera de América Latina: niveles relativamente altos de tipificación y armonización.

311. El delito de impedir u obstaculizar una investigación criminal que involucre a una organización criminal y su exclusiva tipificación en la legislación brasileña.

312. Reflexiones finales: el menor nivel de preparación de los sistemas latinoamericanos para responder a las conductas relacionadas con la obstrucción a la justicia y la conveniencia de contar con un observatorio multilateral independiente que ayude a promover una estrategia de armonización más efectiva.

Sección 106. Reflexiones finales

313. El relativamente alto grado de cumplimiento de las obligaciones derivadas de los tratados anticorrupción y anticrimen organizado transnacional y los escasos logros obtenidos en su aplicación.

314. Desafíos y medidas a adoptar.

PARTE XXII. FIGURAS PROCESALES QUE BUSCAN FAVORECER EL ACCESO DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL A INFORMACIÓN SOBRE CASOS CONCRETOS DE CORRUPCIÓN. MODELOS INSTITUCIONALES DE PREVENCIÓN, INCENTIVOS Y PROTECCIÓN DE ALERTADORES, DENUNCIANTES Y TESTIGOS, PRESCRIPCIÓN Y MECANISMOS DE JUSTICIA PENAL NEGOCIADA

Sección 107. Reflexiones preliminares

315. Introducción.

Sección 108. Elementos relativos a los modelos institucionales de prevención de la corrupción

316. Primera aproximación y estándares internacionales.

317. Análisis comparado dentro y fuera de América Latina.

Sección 109. Elementos relativos a los canales de denuncia para informar sobre prácticas de corrupción en las entidades públicas y en las empresas privadas

318. Tipos de canales de denuncia.

319. Primera aproximación y estándares internacionales.

320. Análisis comparado dentro y fuera de América Latina.

Sección 110. Elementos relativos a los incentivos económicos y procesales para denunciantes, testigos, colaboradores y sus familiares y personas cercanas

321. Primera aproximación y estándares internacionales.

322. Análisis comparado sobre los incentivos económicos dentro y fuera de América Latina.

323. Análisis comparado sobre los incentivos procesales para los colaboradores responsables de los delitos fuera de América Latina.

324. Análisis comparado sobre los incentivos procesales para los colaboradores responsables de los delitos en América Latina.

Sección 111. Elementos relativos a los incentivos premiales para las personas jurídicas a través de los acuerdos de aceptación de responsabilidad

325. Primera aproximación y estándares internacionales.

326. Análisis comparado fuera de América Latina.

327. Análisis comparado en América Latina.

Sección 112. Elementos relativos a las medidas procesales y especiales de protección física para denunciantes, informantes y testigos

328. Primera aproximación.

329. Estándares internacionales.

330. Análisis comparado fuera de América Latina.

331. Análisis comparado en América Latina.

332. Regulación en Colombia.

333. Reflexiones finales sobre el estado actual de los programas de protección de testigos.

Sección 113. Elementos relativos a las medidas de protección laboral para denunciantes, informantes y testigos

334. Primera aproximación y estándares internacionales.

335. Análisis comparado fuera de América Latina.

336. Análisis comparado en América Latina.

Sección 114. Elementos relativos a la prescripción

337. Primera aproximación y estándares internacionales.

338. Análisis comparado fuera de América Latina.

339. Análisis comparado en América Latina.

Sección 115. Reflexiones finales

340. Relativa asimetría entre los avances en los sectores público y privado.

341. Precariedad, opacidad y falta de armonización de las legislaciones latinoamericanas.

PARTE XXIII. ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN DE DERECHO PROCESAL RELATIVOS AL CONCEPTO DE VÍCTIMA EN LOS DELITOS DE CORRUPCIÓN Y A LA PARTICIPACIÓN Y PROTECCIÓN EN EL PROCESO PENAL DE LAS VÍCTIMAS Y LOS TERCEROS INTERESADOS QUE NO TIENEN LA CONDICIÓN DE TESTIGOS

Sección 116. Reflexión preliminar

342. Introducción: la interpretación tradicional de los delitos de corrupción como "delitos sin víctima" como factor determinante.

Sección 117. Elementos relativos al concepto de víctima en los delitos de corrupción

343. Primera aproximación y estándares internacionales.

344. Análisis comparado dentro y fuera de América Latina.

345. ¿Pueden realmente calificarse los delitos de corrupción como "delitos sin víctima"? Especial atención a los estándares internacionales en la materia.

346. ¿Pueden realmente calificarse los delitos de corrupción como "delitos sin víctima"? Análisis comparado dentro y fuera de América Latina.

Sección 118. Elementos relativos a la intervención en el proceso penal de víctimas y terceros interesados que no tienen la condición de testigos

347. Primera aproximación a la intervención de las víctimas que no tienen la condición de testigos en el proceso penal y a los estándares internacionales sobre esta materia.

348. Análisis comparado sobre los mecanismos de intervención no formalizada de las víctimas que no tienen la condición de testigos dentro y fuera de América Latina.

349. Análisis comparado sobre los mecanismos de intervención formalizada de las víctimas no testigos que son dependientes del Ministerio Público dentro y fuera de América Latina.

350. Reflexiones finales sobre los mecanismos existentes en América Latina para la facilitar la intervención formalizada de las víctimas no testigos que son dependientes del Ministerio Público.

351. Mecanismos de intervención formalizada de las víctimas no testigos que son autónomos del accionar del Ministerio Público: especial atención a las figuras de la acusación particular y pública en España y de la querella autónoma en Argentina y Chile.

352. La figura del *amicus curiae* como mecanismo de intervención de los terceros interesados que no tienen la condición de testigo: primera aproximación y estándares internacionales.

353. Análisis comparado sobre la figura del *amicus curiae* como mecanismo de intervención de los terceros interesados que no tienen la condición de testigo dentro y fuera de América Latina.

Sección 119. Elementos relativos a las medidas procesales de protección para las víctimas y los terceros intervinientes que no tienen la condición de testigos

354. Primera aproximación y estándares internacionales.

355. Análisis comparado fuera de América Latina.

356. Análisis comparado en América Latina.

Sección 120. Reflexiones finales

357. Reflexiones finales.

PARTE XXIV. ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN DE DERECHO PROCESAL RELATIVOS A LAS ACTUACIONES DE INVESTIGACIÓN

Sección 121. Reflexiones preliminares

358. Introducción.

Sección 122. Elementos relativos a la obligación de comunicación de la investigación penal y sus límites

359. Primera aproximación y estándares internacionales.

360. Análisis comparado dentro y fuera de América Latina I: la excepcionalidad brasileña al no consagrar con claridad el deber de informar al imputado el hecho de la investigación y aquello que se le imputa.

361. Análisis comparado dentro y fuera de América Latina II: momento y modo de la comunicación.

362. Análisis comparado dentro y fuera de América Latina III: acceso a los registros de la investigación.

363. Análisis comparado dentro y fuera de América Latina IV: extensión objetiva del secreto y control de la procedencia, objeto y duración.

364. Análisis comparado dentro y fuera de América Latina V: ausencia de especificidades en materia de corrupción y observaciones finales.

Sección 123. Elementos relativos al plazo y planes para el desarrollo de la investigación penal

365. Análisis comparado sobre el plazo de desarrollo de la investigación fuera de América Latina.

366. Análisis comparado sobre el plazo de desarrollo de la investigación en América Latina.

367. Análisis comparado sobre los planes de investigación dentro y fuera de América Latina: la excepcionalidad colombiana y chilena.

Sección 124. Elementos relativos a las medidas especiales de investigación respecto a la interceptación de comunicaciones

368. Primera aproximación y estándares internacionales.

369. Análisis comparado dentro y fuera de América Latina I: legitimados activos para solicitar la medida y autoridad encargada de concederla.

370. Análisis comparado dentro y fuera de América Latina II: ámbito objetivo de procedencia.

371. Análisis comparado dentro y fuera de América Latina III: tramitación de la solicitud, ejecución de la medida y mecanismos de control.

Sección 125. Elementos relativos a otras medidas especiales de investigación basadas en las nuevas tecnologías

372. Primera aproximación y estándares internacionales.

373. Análisis comparado dentro y fuera de América Latina I: legitimados activos para solicitar la medida, autoridad encargada de concederla y sujetos colaboradores obligados.

374. Análisis comparado de dentro y fuera de América Latina II: ámbito objetivo de procedencia y objeto de la intervención.

375. Análisis comparado dentro y fuera de América Latina III: tramitación de la solicitud, ejecución de la medida y mecanismos de control.

Sección 126. Elementos relativos a las medidas especiales de investigación en relación con la colaboración de agentes encubiertos

376. Primera aproximación a los fundamentos político-criminales y problemáticas.

377. Análisis comparado dentro y fuera de América Latina I: el ámbito de aplicación.

378. Análisis comparado dentro y fuera de América Latina II: los sujetos habilitados para desempeñar este rol.

379. Análisis comparado dentro y fuera de América Latina III: funciones.

380. Análisis comparado dentro y fuera de América Latina IV: impunidad del agente.

381. Análisis comparado dentro y fuera de América Latina V: autorización necesaria.

382. Análisis comparado dentro y fuera de América Latina VI: posible declaración en juicio.

383. Análisis comparado dentro y fuera de América Latina VII: sistema de controles.

Sección 127. Elementos relativos a las medidas especiales de investigación en relación con la colaboración de informantes y agentes reveladores

384. Análisis comparado sobre los agentes reveladores dentro y fuera de América Latina.

385. Análisis comparado sobre los informantes dentro y fuera de América Latina.

Sección 128. Elementos relativos a las investigaciones del lavado/blanqueo del producto del delito

386. Primera aproximación y estándares internacionales.

387. Análisis comparado sobre los sujetos obligados por el sistema administrativo de prevención y detección del lavado de activos fuera de América Latina.

388. Análisis comparado sobre los sujetos obligados por el sistema administrativo de prevención y detección del lavado de activos en América Latina.

389. Análisis comparado sobre las funciones de la entidad a la que los sujetos obligados deben reportar las operaciones sospechosas dentro y fuera de América Latina.

390. Análisis comparado sobre las medidas intrusivas o técnicas de investigación especiales fuera de América Latina, con especial atención al levantamiento del secreto bancario.

391. Análisis comparado sobre las medidas intrusivas o técnicas de investigación especiales en América Latina, con especial atención al levantamiento del secreto bancario.

Sección 129. Reflexiones finales

392. Alcance de la necesidad de autorización judicial para desarrollar las diligencias especiales de investigación y limitación del secreto profesional como excepción a la obligación de información de los abogados.

393. Necesidad de alcanzar un nivel de armonización suficiente entre las legislaciones procesales latinoamericanas.

PARTE XXV. ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN SOBRE LA COOPERACIÓN JURÍDICA INTERNACIONAL EN MATERIA PENAL

Sección 130. Reflexiones preliminares

394. La dimensión transnacional de la corrupción y los problemas que genera para su persecución penal

Sección 131. Elementos relativos a los principios jurisdiccionales

395. Primera aproximación y estándares internacionales.

396. Análisis comparado dentro y fuera de América Latina.

Sección 132. Elementos relativos a los modelos institucionales de integración policial y no policial

397. Modelos institucionales de integración policial.

398. Modelos institucionales de integración no policial.

Sección 133. Elementos relativos a la entrega de personas investigadas, acusadas y condenadas por delitos de corrupción transnacional

399. Primera aproximación.

400. Extradición.

401. Entrega simplificada.

402. Traslado de personas condenadas para cumplir una pena de prisión por un delito de corrupción transnacional.

Sección 134. Elementos relativos a los equipos conjuntos de investigación

403. Primera aproximación y estándares internacionales.

404. Análisis comparado dentro y fuera de América Latina.

Sección 135. Elementos relativos a las investigaciones encubiertas

405. Primera aproximación y estándares internacionales.

406. Análisis comparado dentro y fuera de América Latina.

Sección 136. Elementos relativos a la recuperación y restitución de activos procedentes de la corrupción

407. Primera aproximación y estándares internacionales.

408. Análisis comparado dentro y fuera de América Latina.

Sección 137. Elementos introductorios relativos a la cooperación internacional en materia penal con respecto a los tribunales internacionales penales e híbridos

409. Introducción a la cooperación internacional en materia penal con respecto a los tribunales internacionales penales e híbridos.

Sección 138. Reflexiones finales.

410. Reflexiones finales sobre la cooperación internacional en materia penal.

Sección 139. A modo de conclusión en relación con los elementos de derecho penal y procesal penal y cooperación internacional en materia penal

411. Una mirada hacia el futuro con base en el análisis del pasado.

TOMO IV. ELEMENTOS DE DERECHO INTERNACIONAL Y RELACIONES INTERNACIONALES

PARTE XXVI. PRIMERA APROXIMACIÓN A LOS ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN DE CARÁCTER JURÍDICO Y ÁMBITO INTERNACIONAL

Sección 140. Reflexiones preliminares sobre los elementos de carácter jurídico y ámbito internacional

412. Premisas sobre las que se han construido los estudios de carácter jurídico y ámbito internacional que sirven de fundamento a los Elementos de Análisis y Reflexión.

PARTE XXVII. ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN RELATIVOS A LA DEFINICIÓN EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES ANTICORRUPCIÓN DEL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN TRANSNACIONAL

Sección 141. Reflexiones preliminares

413. La insuficiencia de la aproximación al fenómeno de la corrupción adoptada en los ordenamientos nacionales.

Sección 142. Elementos relativos a la evolución normativa en periodo 1970-2000

414. Antecedentes de la normativa internacional anticorrupción: las distintas aproximaciones al fenómeno de la corrupción transnacional en las décadas de 1970 y 1980 y la Ley de Prácticas Corruptas Extranjeras de los Estados Unidos.

415. Definición jurídica del fenómeno de la corrupción transnacional en los tratados internacionales anticorrupción de la década de 1990: alcance y limitaciones.

Sección 143. Elementos relativos a la Convención de Mérida

416. Definición jurídica del fenómeno de la corrupción transnacional en la Convención de Mérida: alcance y limitaciones.

PARTE XXVIII. ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN RELATIVOS A LA DEFINICIÓN EN LA CONVENCIÓN DE PALERMO DEL CONCEPTO DE GRUPO DELICTIVO ORGANIZADO

Sección 144. Reflexiones preliminares

417. Un ejercicio de búsqueda de mínimos comunes sin asumir riesgos.

Sección 145. Elementos relativos al alcance y limitaciones de la definición de grupo delictivo organizado en la Convención de Palermo

418. Elementos de la definición.

419. Problemas que presenta la definición adoptada.

PARTE XXIX. ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN RELATIVOS A LOS MECANISMOS DE APLICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL PENAL Y A LOS SISTEMAS DE COOPERACIÓN ESTATAL COMO ASPECTO CENTRAL DE SU FUNCIONAMIENTO

Sección 146. Reflexiones preliminares

420. Pluralidad de regímenes que conforman el derecho internacional penal.

Sección 147. Elementos relativos a los tribunales internacionales penales de ámbito universal como mecanismos de aplicación del derecho internacional penal

421. Corte Penal Internacional.

422. Propuesta de creación de un tribunal internacional penal anticorrupción de carácter permanente y ámbito universal.

Sección 148. Elementos relativos a los tribunales internacionales penales de ámbito regional como mecanismos de aplicación del derecho internacional penal

423. La Sala Especializada en Derecho Internacional Penal de la Corte Africana de Justicia y Derechos Humanos.

424. La propuesta de creación de una Corte Penal Latinoamericana y del Caribe contra el Crimen Organizado Transnacional.

Sección 149. Elementos relativos a los tribunales híbridos como mecanismos de aplicación del derecho internacional penal

425. Tribunales híbridos.

Sección 150. Elementos relativos a la cooperación estatal como epicentro del funcionamiento de los tribunales internacionales penales e híbridos

426. Necesidad de la cooperación estatal para garantizar un mínimo nivel de eficacia en los tribunales internacionales penales e híbridos.

427. Los instrumentos fundacionales de los tribunales internacionales penales e híbridos como base de las obligaciones de cooperación de los Estados.

428. Fortalezas y debilidades de los sistemas de cooperación de los tribunales internacionales penales de ámbito universal.

429. Fortalezas y debilidades de los sistemas de cooperación de los tribunales internacionales penales de ámbito regional.

430. Fortalezas y debilidades de los sistemas de cooperación de los tribunales híbridos.

431. Alto nivel de rechazo a las solicitudes de cooperación realizadas a instancia de la defensa y dificultades experimentadas con los canales de comunicación.

Sección 151. Elementos relativos al principio de jurisdicción universal y a las comisiones y misiones de apoyo internacionales como mecanismos de aplicación del derecho internacional penal a través de las jurisdicciones nacionales

432. Actuación de las jurisdicciones nacionales con base en el principio de jurisdicción universal: alcance y limitaciones.

433. Fortalezas y debilidades de las comisiones y misiones de apoyo internacionales frente a lo que pueden ofrecer en la lucha contra la corrupción transnacional las jurisdicciones nacionales.

434. Fortalezas y debilidades de las comisiones y misiones de apoyo internacionales frente a lo que pueden ofrecer en la lucha contra la corrupción transnacional los tribunales internacionales penales e híbridos.

Sección 152. Reflexiones finales

435. Importancia de adoptar una estrategia de tres pasos.

PARTE XXX. ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN RELATIVOS A LOS ASPECTOS SUSTANTIVOS Y PROCESALES DEL DERECHO INTERNACIONAL PENAL

Sección 153. Elementos relativos a las cuestiones sustantivas

436. Primera aproximación.

437. Exclusión de la responsabilidad penal de las personas jurídicas del ámbito de aplicación del derecho internacional penal.

438. Dificultades para aplicar la figura de la responsabilidad del superior jerárquico a las redes complejas que subyacen a la corrupción transnacional.

439. Problemas que presenta la aplicación de las figuras de la autoría y la coautoría mediatas por aparatos organizados de poder.

Sección 154. Elementos relativos a las cuestiones procesales

440. Debilidad de los programas de incentivos para alertar o denunciar y de los programas de protección de denunciantes, informantes y testigos.

441. Procedimiento de acuerdo de aceptación de responsabilidad: fortalezas del modelo de las Salas Especializadas de Kósovo.

442. Prescripción.

443. Inmunidad internacional.

PARTE XXXI. ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN RELATIVOS AL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS: EL TRATAMIENTO DE LA CORRUPCIÓN EN EL SISTEMA UNIVERSAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Sección 155. Reflexiones preliminares

444. Importancia de priorizar acciones comunes e integradas frente a las iniciativas yuxtapuestas de los órganos y organismos de las Naciones Unidas.

Sección 156. Elementos relativos al tratamiento de la corrupción por los órganos principales de la Organización de las Naciones Unidas

445. Asamblea General de las Naciones Unidas.

446. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

447. Comité Económico y Social de las Naciones Unidas.

Sección 157. Elementos relativos al tratamiento de la corrupción por los organismos subsidiarios de la Organización de las Naciones Unidas

448. Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

449. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

450. Organismos especializados de las Naciones Unidas: especial atención a la OIT, la UNICEF, la UNCTAD, el ACNUR, la ONUDD y ONU Mujeres.

Sección 158. Elementos relativos al tratamiento de la corrupción por los organismos convencionales y procedimientos públicos especiales

451. Organismos convencionales y procedimientos públicos especiales del sistema universal de protección de los derechos humanos.

Sección 159. Reflexiones finales

452. La corrupción como causa de infracción de las obligaciones convencionales de protección de los derechos humanos.

453. El reto de transformar las recomendaciones y directrices en acciones tangibles e integradoras, poniendo especial énfasis en la estrecha relación que existe entre la corrupción y los derechos humanos.

PARTE XXXII. ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN RELATIVOS AL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS: EL TRATAMIENTO DE LA CORRUPCIÓN EN LOS SISTEMAS REGIONALES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Sección 160. Elementos relativos al tratamiento de la corrupción en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos

454. Organización de Estados Americanos.

455. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

456. Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Sección 161. Elementos relativos al tratamiento de la corrupción por el Consejo de Europa, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Unión Europea

457. Consejo de Europa.

458. Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

459. Unión Europea.

Sección 162. Elementos relativos al tratamiento de la corrupción por el Sistema Africano de Protección de los Derechos Humanos

460. Unión Africana y Sistema Africano de Protección de los Derechos Humanos.

Sección 163. Reflexiones finales

461. Retos de los mecanismos regionales de protección de los derechos humanos para incrementar su eficacia en la lucha contra la corrupción.

PARTE XXXIII. ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN RELATIVOS AL TRATAMIENTO DE LA CORRUPCIÓN EN EL ARBITRAJE DE TRATADOS DE INVERSIÓN

Sección 164. Reflexiones preliminares

462. Primera aproximación al tratamiento de la corrupción en el arbitraje de tratados de inversión.

Sección 165. Elementos relativos a las cláusulas de legalidad y a la noción objetiva de inversión

463. Cláusulas de legalidad en los tratados de inversión.

464. Noción objetiva de inversión.

Sección 166. Elementos relativos a los aspectos procesales

465. Distinción entre objetar la jurisdicción de un tribunal y alegar la inadmisibilidad de una demanda.

466. Otras cuestiones procesales importantes en relación con el tratamiento de la corrupción en el arbitraje de tratados de inversión.

Sección 167. Reflexiones finales

467. Retos del tratamiento de la corrupción en el arbitraje de tratados de inversión.

468. Responsabilidad empresarial en no ser cómplices de prácticas corruptas y falta de voluntad de los Estados para incluir de manera efectiva las disposiciones anticorrupción en los tratados de inversión.

PARTE XXXIV. PRIMERA APROXIMACIÓN A LOS ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN EN EL ÁMBITO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Sección 168. Reflexiones preliminares

469. Premisas sobre las que se han construido los estudios realizados en el ámbito de las relaciones internacionales que sirven de fundamento a los Elementos de Análisis y Reflexión.

PARTE XXXV. ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN RELATIVOS A LA POLÍTICA EXTERIOR ANTICORRUPCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA FRENTE A LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

Sección 169. Elementos relativos a la visión de seguridad hemisférica y a la política exterior anticorrupción de los Estados Unidos

470. Visión de seguridad de los Estados Unidos como actor hegemónico a nivel continental: el paradigma de la dependencia de la seguridad nacional de la regional.

471. Política exterior anticorrupción de los Estados Unidos hacia América Latina.

Sección 170. Elementos relativos a la política exterior anticorrupción de la Unión Europea

472. Política exterior anticorrupción de la Unión Europea hacia América Latina.

PARTE XXXVI. ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN RELATIVOS A LA POLÍTICA EXTERIOR ANTICORRUPCIÓN DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

Sección 171. Reflexiones preliminares

473. La situación interna de los países latinoamericanos en materia de percepción de la corrupción.

Sección 172. Elementos relativos a la política exterior anticorrupción de los Estados latinoamericanos

474. Condicionamientos de la política exterior anticorrupción de los países latinoamericanos: enfoques adoptados e influencia de los Estados Unidos y la Unión Europea.

475. Relativo nivel de agencia de los países latinoamericanos en el ámbito internacional en materia anticorrupción.

476. Limitada coordinación entre los países latinoamericanos para fortalecer sus propuestas anticorrupción en foros internacionales multilaterales y su impacto en los procesos de negociación.

Sección 173. Reflexiones finales

477. Carácter necesario, pero insuficiente, de la política exterior anticorrupción de los países latinoamericanos: el problema del limitado nivel de aplicación de la normativa nacional aprobada en cumplimiento de los compromisos internacionales.

PARTE XXXVII. ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN RELATIVOS A LA ACTUACIÓN DE LOS ESTADOS LATINOAMERICANOS EN LOS PROCESOS DE NEGOCIACIÓN DE LAS CONVENCIONES DE MÉRIDA Y PALERMO

Sección 174. Reflexiones preliminares

478. Primera aproximación a la actuación de los países latinoamericanos.

Sección 175. Elementos relativos a la actuación de los países de América Latina en los procesos de negociación de las Convenciones de Mérida y Palermo

479. Convención de Palermo.

480. Convención de Mérida.

PARTE XXXVIII. ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN RELATIVOS AL PAPEL DE LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN EN LOS EJES DE ACCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES REGIONALES Y SUBREGIONALES LATINOAMERICANAS

Sección 176. Reflexiones preliminares

481. Primera aproximación a la poca relevancia de la agenda anticorrupción.

Sección 177. Elementos relativos al tratamiento de la corrupción por la CAN, la CELAC, el MERCOSUR, la OEA y la UNASUR

482. Ausencia de sinergias en la lucha anticorrupción entre las organizaciones regionales y subregionales latinoamericanas.

483. Contexto histórico de creación de las organizaciones regionales y subregionales latinoamericanas.

484. Exclusión de la lucha anticorrupción en las agendas originarias.

485. Adopción sobrevenida de una agenda anticorrupción como eje transversal de acción.

486. Estrategias adoptadas para mitigar la corrupción.

Sección 178. Reflexiones finales

487. Principales desafíos para las organizaciones regionales y subregionales latinoamericanas en materia anticorrupción.

PARTE XXXIX. REFLEXIONES FINALES SOBRE LOS ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN EN EL ÁMBITO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Sección 179. Necesidad de los Estados latinoamericanos y de las organizaciones regionales y subregionales de buscar nuevos aliados y construir relaciones de confianza

488. Una mayor eficacia en el abordaje del crimen organizado transnacional y de las prácticas de corrupción que promueve en América Latina pasa por encontrar nuevos aliados y construir relaciones de confianza.

TOMO V. ELEMENTOS RELATIVOS A LAS PERSPECTIVAS CRIMINOLÓGICAS SOBRE LA CORRUPCIÓN COMO UN FENÓMENO DE ACCIÓN COLECTIVA, CON ÉNFASIS EN LOS ESTUDIOS DE CASO SOBRE LAS EXPERIENCIAS EN LA REGIÓN AMAZÓNICA Y COLOMBIA

PARTE XL. PRIMERA APROXIMACIÓN A LOS ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN RELATIVOS A LAS PERSPECTIVAS CRIMINOLÓGICAS SOBRE LA CORRUPCIÓN COMO UN FENÓMENO DE ACCIÓN COLECTIVA

Sección 180. Reflexiones preliminares

489. La naturaleza del fenómeno de la corrupción como una cuestión pendiente.

Sección 181. Elementos relativos al capitalismo de compadres que caracteriza a América Latina y a sus consecuencias estructurales

490. Primera aproximación al capitalismo de compadres.

491. Agravamiento del capitalismo de compadres en el mercado del crédito colombiano por efecto de una regulación y una política monetaria inadecuadas.

492. Reducción de la recaudación tributaria, de la inversión privada y de la productividad.

493. Confluencia de los impactos económicos en la creación de pobreza e inequidad.

Sección 182. Elementos relativos a la naturaleza estructural de la corrupción pública y privada en América Latina

494. Naturaleza estructural de la corrupción pública.

495. Violencias individual, estructural y cultural causadas por la corrupción: estrategias del poder corporativo para invisibilizar la función estructural del sector privado.

PARTE XLI. ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN RELATIVOS A AQUELLOS ASPECTOS QUE EL MODELO EXPLICATIVO DE LA CORRUPCIÓN PREDOMINANTE, ASÍ COMO LAS ACTUALES NORMAS Y ESTRATEGIAS GLOBALES Y NACIONALES ANTICORRUPCIÓN, DESCONOCEN

Sección 183. Elementos relativos a los factores que presentan esta condición y son relevantes para América Latina

496. Factores sociales o macro, institucionales/organizacionales e individuales del fenómeno de la corrupción en América Latina.

497. Patrimonialismo, clientelismo, privilegios y exclusión: cuatro claves para comprender el nivel social o macro de la corrupción en América Latina.

498. Inestabilidad institucional como elemento constitutivo del Estado, oportunidad política en la inaplicación de la ley y usos y costumbres divergentes.

499. Profunda decepción ciudadana, ausencia de participación política y grave afectación al Estado de derecho.

Sección 184. Elementos relativos a la ineficacia de las normas jurídicas y a la insuficiencia de la conciencia ética de los ciudadanos

500. Ineficacia de las normas jurídicas.

501. Insuficiencia de la conciencia ética de los ciudadanos al tomar sus decisiones para evitar conductas individuales desviadas cuando están en desacuerdo con el contenido material de las normas y no consideran que el buen funcionamiento del Estado de derecho dependa del respeto al sistema normativo.

PARTE XLII. ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN SOBRE LA NATURALEZA ESTRUCTURAL DE LA RELACIÓN ENTRE LA CORRUPCIÓN, EL NARCOTRÁFICO Y EL MAL GOBIERNO EN AMERICA LATINA A LA LUZ DE LOS ESTUDIOS DE CASO RELATIVOS A ARGENTINA, BRASIL, CHILE, COLOMBIA Y MÉXICO

Sección 185. Elementos relativos a los estudios de caso

502. Argentina, Brasil y Chile.

503. Colombia.

504. México.

Sección 186. Elementos relativos a los aspectos comunes reflejados por los estudios de caso

505. El fracaso de una perspectiva estrictamente institucional y normativa basada en la equiparación jurídica de la corrupción con ciertas conductas individuales desviadas para abordar un fenómeno estructural.

506. Otros aspectos comunes a los casos estudiados.

PARTE XLIII. ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN SOBRE LAS MANIFESTACIONES DE LA CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA QUE NO SE CORRESPONDEN CON LA DEFINICIÓN DE ESTE FENÓMENO COMO SIMPLES CONDUCTAS INDIVIDUALES DESVIADAS

Sección 187. Elementos relativos a la corrupción institucional y a la corrupción organizacional o empresarial

507. Corrupción institucional.

508. Corrupción organizacional o empresarial.

Sección 188. Elementos relativos a las redes complejas de criminalidad transnacional

509. Redes complejas de corrupción.

510. La red compleja de corrupción transnacional revelada por el caso *Lava Jato*.

PARTE XLIV. ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN RELATIVOS A LAS TEORÍAS CRIMINOLÓGICAS QUE PERMITEN VISIBILIZAR Y EXPLICAR ASPECTOS CENTRALES DEL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA

Sección 189. Elementos relativos a la macrocriminalidad y a los crímenes de masa

511. Macrocriminalidad.

512. Crímenes de masa.

Sección 190. Elementos relativos a las criminologías de los poderosos y de los medios de comunicación

513. Criminología de los poderosos.

514. Criminología de los medios de comunicación: sus repercusiones en el control social formal e informal.

Sección 191. Elementos relativos a las criminologías verde, de la globalización y del *maldesarrollo*

515. Criminología verde.

516. Criminología de la globalización y del *maldesarrollo*.

Sección 192. Elementos relativos a la victimología y a la *crimilegalidad*

517. Victimología.

518. *Crimilegalidad*.

Sección 193. Reflexiones finales

519. El necesario compromiso de las ciencias jurídico-sociales para ofrecer un entendimiento y respuesta comprehensivos frente al fenómeno de la corrupción en América Latina.

520. Importancia de reforzar las investigaciones que analizan la corrupción como un fenómeno de acción colectiva.

PARTE XLV. PRIMERA APROXIMACIÓN A LOS ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN RELATIVOS A LOS ESTUDIOS DE CASO SOBRE LAS EXPERIENCIAS EN LA REGIÓN AMAZÓNICA Y COLOMBIA FRENTE A LA ESTRECHA RELACIÓN EXISTENTE ENTRE LA CORRUPCIÓN Y EL CRIMEN ORGANIZADO TRASNACIONAL

Sección 194. Reflexiones preliminares

521. Primer acercamiento a los estudios de caso.

PARTE XLVI. ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN RELATIVOS A LOS ESTUDIOS DE CASO SOBRE LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR INICIADAS EN LA REGIÓN AMAZÓNICA

Sección 195. Reflexiones preliminares

522. Introducción a los conflictos económicos vinculados a la Amazonia.

Sección 196. Elementos relativos a los estudios de caso

523. Cadena de valor global de la madera: especial atención a la Operación *Akuanduba*.

524. Cadena de valor global del oro.

525. Cadenas globales de valor de la carne bovina y del aceite de palma: impactos socioambientales y corrupción estructural.

Sección 197. Elementos relativos a los hallazgos comunes de los estudios de casos

526. Corrupción y crimen organizado transnacional como articuladores de la legalidad y la ilegalidad en la región amazónica.

527. Dimensión transnacional de la corrupción asociada al crimen organizado en la región amazónica.

528. Necesidad de superar los ineficaces mecanismos privados de gobernanza económica global de los mercados.

Sección 198. Elementos relativos a las conclusiones alcanzadas a la luz de los estudios de caso

529. Importancia del contexto local y regional de la región amazónica.

530. Desafíos relativos a la gobernanza del territorio, la apropiación privada de los terrenos de dominio público y la concentración de la tierra.

531. Necesidad de nuevos estudios multidimensionales sobre el contexto de la región amazónica.

532. Interrelación entre las actividades delictivas y las consecuencias climáticas en el territorio amazónico brasileño.

Sección 199. Reflexiones finales sobre los estudios de caso relativos a las experiencias en la región amazónica

533. Ineficacia de la actual aproximación al fenómeno de la corrupción asociada al COT y la necesidad de abordar su dimensión transnacional.

PARTE XLVII. ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN RELATIVOS AL ESTUDIO DE CASO SOBRE LAS RELACIONES DEL PODER PÚBLICO Y PRIVADO CON EL CRIMEN ORGANIZADO TRANSNACIONAL EN COLOMBIA

Sección 200. Reflexiones preliminares

534. Primera aproximación al estudio de caso.

Sección 201. Elementos relativos a la evolución experimentada en la segunda mitad del siglo XX

535. Periodo entre mediados del siglo XX y el asesinato del ministro de justicia Lara Bonilla en 1984.

536. Periodo entre 1984 y la finalización del mandato presidencial de Andrés Pastrana en 2002.

Sección 202. Elementos relativos a la evolución experimentada en el periodo 2002-2022

537. Primer acercamiento al periodo 2002-2022.

538. Periodo presidencial de Álvaro Uribe: 2002-2010.

539. Periodo presidencial de Juan Manuel Santos: 2010-2018.

540. Periodo presidencial de Iván Duque: 2018-2022.

541. Reflexiones finales sobre el periodo 2002-2022.

Sección 203. Elementos relativos a las conclusiones del estudio de caso sobre las relaciones del poder público y privado con el crimen organizado transnacional en Colombia

542. Transformación permanente del crimen organizado en Colombia y déficit de control estatal.

543. Relaciones generadas en Colombia a través de redes complejas de criminalidad organizada.

Sección 204. Reflexiones finales

544. Importancia de la reconstrucción histórica de las relaciones entre la corrupción y el crimen organizado transnacional y los numerosos obstáculos por superar.

PARTE XLVIII. ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN RELATIVOS A LOS ASPECTOS EN COMÚN DE LOS ESTUDIOS DE CASO SOBRE LAS EXPERIENCIAS EN LA REGIÓN AMAZÓNICA Y COLOMBIA

Sección 205. Elementos relativos a los aspectos comunes presentados por los estudios de caso

545. Aspectos en común mostrados por los estudios de caso que se han centrado en analizar la estrecha relación existente entre la corrupción pública y privada y el crimen organizado transnacional en la región amazónica y Colombia.

PARTE XLIX. REFLEXIONES FINALES SOBRE LOS ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y REFLEXIÓN RELATIVOS A LAS PERSPECTIVAS CRIMINOLÓGICAS SOBRE LA CORRUPCIÓN COMO UN FENÓMENO DE ACCIÓN COLECTIVA

Sección 206. Reflexiones finales sobre la corrupción y su configuración como un fenómeno de acción colectiva, con especial atención a su relación con el crimen organizado transnacional: la necesidad de adoptar una nueva estrategia anticorrupción de naturaleza interdisciplinar donde las medidas jurídicas complementen las extrajurídicas

546. El fenómeno del crimen organizado transnacional en América Latina y la insuficiente delimitación de su definición a nivel nacional e internacional.

547. La configuración de la corrupción como un fenómeno de acción colectiva y su interrelación con el crimen organizado transnacional en América Latina y a escala global.

548. La insuficiencia de la definición jurídica del fenómeno de la corrupción a nivel nacional e internacional: la necesidad de adoptar una nueva estrategia anticorrupción interdisciplinar en la que las medidas jurídicas tengan una función complementaria.

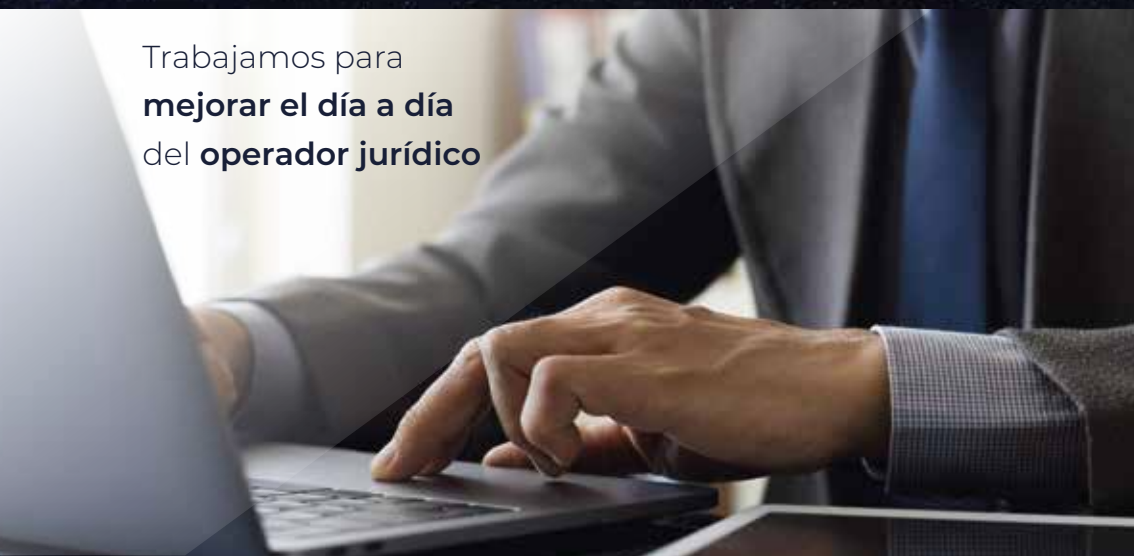
PARTE XLX. A MODO DE CIERRE: INTRODUCCIÓN A LA ESTRUCTURA Y OBJETIVOS DEL PROGRAMA DE ACCIÓN

Sección 207. Primera aproximación a la estructura y objetivos del Programa de Acción

549. Estructura y Objetivos del Programa de Acción.

tirant PRIME

Inteligencia jurídica en expansión



Adéntrese en el universo de **soluciones jurídicas**

96 369 17 28

atencionalcliente@tirantonline.com

prime.tirant.com/es/