

**COMISION NACIONAL CIUDADANA CONTRA LA CORRUPCION
PRIMER INFORME DE SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y RECOMENDACIONES A LAS POLÍTICAS,
PLANES Y PROGRAMAS DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN
JULIO DE 2013**

PRESENTACIÓN

La Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción (CNCLC) es la instancia creada por la Ley 1474 de 2011 o Estatuto Anticorrupción¹ con el propósito fundamental de contribuir desde la sociedad civil colombiana a hacer seguimiento a las políticas, programas y acciones formuladas e implementadas por el Estado y el Gobierno Nacional para la prevención, control y sanción de la corrupción. El presente documento corresponde al primer informe de seguimiento, evaluación y recomendaciones a las políticas, planes y programas de lucha contra la corrupción preparado por la CNCLC en cumplimiento de la función establecida en el artículo 68b y cubre el periodo Octubre de 2012 a Julio de 2013.

De acuerdo con lo establecido en el Estatuto Anticorrupción, los miembros de la Comisión son designados por el Presidente de la República por un periodo de cuatro años. Durante el periodo cubierto por este informe los miembros de la CNCLC fueron:

- Julián Domínguez, Presidente de la Red Nacional de Cámaras de Comercio (Confecámaras) como representante de los Gremios Económicos.
- Elisabeth Ungar, Directora Ejecutiva de Transparencia por Colombia como representante de las Organizaciones No Gubernamentales dedicadas a la lucha contra la corrupción.
- Álvaro Echeverri, Director del Centro de Investigaciones Socio Jurídicas de la Universidad Católica, en representación de la Asociación Colombiana de Universidades (a partir del 27 de Junio de 2013).
- Tulio Ángel, Presidente de la Asociación Nacional de Medios de Comunicación (ASOMEDIOS) en representación de los Medios de Comunicación.
- Rogelio Sánchez (qepd), representante de la Red de Veedurías Ciudadanas (hasta Enero de 2013).
- Fredy Vega, Presidente del Consejo Nacional de Planeación.
- Miriam Luz Triana, Secretaria General de la Confederación General del Trabajo, como representante de las Organizaciones Sindicales.
- Hector José Pardo, como representante de la Confederación Colombiana de Libertad Religiosa de Conciencia y de Culto (a partir del 5 de Marzo de 2013).

Los miembros de la Comisión Ciudadana, quienes ejercen esta función *ad honorem*, asumieron el reto de aceptar la designación a esta instancia de participación ciudadana con la convicción que Colombia precisa de esfuerzos mancomunados para fortalecer al Estado y para apoyar desde la Sociedad Civil la creación de conciencia y la generación de acciones que contrarresten el impacto negativo que la corrupción tiene en nuestra sociedad.

¹ Ley 1474 de 2011 disponible en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2011/ley_1474_2011.html

El presente informe es el resultado de cinco reuniones de la CNCLC realizadas entre los meses de Octubre de 2012 y Julio de 2013, durante las cuales se han discutido las iniciativas del Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos y su incidencia en los sectores representados en la Comisión. Involucra las reflexiones de los Comisionados alrededor de la responsabilidad compartida que tenemos todos los colombianos para garantizar que el flagelo de la corrupción disminuya, y la necesidad de comprender como sociedad que cada acto de corrupción que se comete en Colombia implica una violación directa a los derechos humanos y se convierte en un obstáculo para alcanzar la democracia social, política y económico en el país.

Este primer informe representa una aproximación inicial que es susceptible de ser fortalecida desde distintas miradas, pero que propone una lectura crítica y propositiva de lo que ha hecho el actual Gobierno en materia de lucha contra la corrupción, enfatizando que el reto de combatirla le compete tanto al poder ejecutivo como al Estado y la sociedad en su conjunto. El documento aborda de forma general las principales acciones normativas y de fortalecimiento institucional que han sido promovidas por el Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos para la lucha contra la corrupción, así como el esfuerzo para dar continuidad a iniciativas heredadas de gobiernos anteriores. Específicamente, este informe de la CNCLC se enfoca en los lineamientos consignados en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 en materia de transparencia y lucha contra la corrupción, los cuales establecieron la hoja de ruta para todos los estamentos del Estado tanto en el nivel central como en el nivel territorial en esta materia. Adicionalmente expondrá las consideraciones que la CNCLC encuentra pertinentes para hacer más eficiente el planteamiento estratégico de prevención, control y sanción de la corrupción.

Teniendo en cuenta lo anterior, el informe está estructurado en seis apartados que conducen a hacer un análisis desde las disposiciones institucionales macro, como lo es el Plan Nacional de Desarrollo, hasta abordar los desarrollos normativos que a consideración de la CNCLC pueden tener un mayor impacto en la lucha contra la corrupción. Además, el informe tiene en cuenta la creación de nuevas instituciones para promover este objetivo y finalmente expone algunas de las consideraciones que la CNCLC encuentra importantes para alcanzar una mayor efectividad en la lucha contra este flagelo.

1. Análisis sobre las disposiciones establecidas por el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 en materia de estrategias contra la corrupción

El capítulo VII del Plan Nacional de Desarrollo (PND) “Prosperidad para Todos” 2010-2014 se fundamenta en los tres soportes transversales de la Prosperidad Democrática. Uno de ellos, el soporte denominado “*De Buen Gobierno, Participación Ciudadana y Lucha contra la Corrupción*”, aborda aspectos de transparencia y lucha contra la corrupción bajo el título de “Estrategias contra la Corrupción” sobre el cual se enfoca el presente informe, a pesar que la Comisión Ciudadana reconoce que todos los lineamientos consignados en los Soportes Transversales, así como muchos otros desarrollados a lo largo del Plan Nacional de Desarrollo, son aportes directos o indirectos para la lucha contra la corrupción.

1.1. Sobre la Política de Lucha contra la Corrupción

El primer aspecto a destacar es que las metas del componente de “Estrategias Contra la Corrupción” están atadas a la formulación de una Política de Lucha contra la Corrupción. El PND señala que “*La Política de Lucha contra la Corrupción incluirá el diseño e implementación de*

herramientas de medición que den cuenta del fenómeno de la corrupción. Por lo tanto se propone usar transitoriamente el indicador que calcula Transparencia Internacional. Una vez se cuente con los indicadores de la Política, ellos serán adoptados formalmente para la medición de las metas de gobierno para esta materia.”²

A partir de esta formulación, se constata que al momento de elaboración del presente informe, la publicación y divulgación de la Política aun está pendiente. Es importante mencionar que el compromiso de elaborar esta Política Pública también fue planteado en escenarios internacionales. Uno de ellos fue el Informe de la República de Colombia sobre las medidas adoptadas y el progreso en la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción presentado en la XX Reunión Ordinaria del MESICIC³, en el cual se informó que la Política Anticorrupción sería un hecho en el mes de diciembre de 2012. A pesar de lo anterior, la CNCLC reconoce los esfuerzos amplios desarrollados por el Gobierno Nacional, en cabeza de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, para la formulación del documento que materializará dicha Política. En ese sentido, la Comisión Ciudadana se reunió en dos ocasiones con la Secretaría de Transparencia con el propósito de hacer aportes al proceso de elaboración de la Política: el 5 de Diciembre de 2012 y el 25 de Febrero de 2013.

Durante esas sesiones, los miembros de la Comisión fueron informados sobre la realización de ejercicios participativos que buscaron incluir la perspectiva territorial en el proceso de elaboración de la Política, los cuales se realizaron en Cartagena, Bucaramanga, Santa Marta, Riohacha, Quibdó, Pasto, Valledupar, Villavicencio, Yopal, Cali, Bogotá, Medellín, así como una serie de sesiones de consultas temáticas con un número amplio de expertos. Igualmente, la CNCLC reconoció la pertinencia de los cinco ejes temáticos bajo los cuales se estructurará el CONPES: hacer más eficaces los controles a la corrupción; fortalecer la calidad y el acceso a la información pública; mejorar la normatividad en temas críticos de corrupción; adaptar enfoques de integridad en el estado y la sociedad; y fortalecer las capacidades en investigación, juzgamiento y sanción de la corrupción.

No obstante lo anterior, la Comisión Ciudadana sugirió que el plan de acción que se derive de esta Política incluya compromisos concretos, medibles y realizables en el corto plazo pues de lo contrario se corre el riesgo de continuar incrementando las apuestas de fortalecimiento institucional y ampliación normativa sin poder mostrar impactos y resultados concretos a la sociedad colombiana, lo cual podría alimentar una percepción de corrupción rampante en el país, de insuficiencia de esfuerzos del Estado para combatirla, y de impunidad generalizada para los casos de corrupción. Por ejemplo, con relación a la sanción, la CNCLC recomienda enfocarse en la implementación de investigaciones y sanciones ejemplarizantes en sectores como la salud,⁴ el lavado de activos, la contratación pública con énfasis en el sector de infraestructura, y la minería.

² Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos”, Capítulo VII Soportes Transversales de la Prosperidad Democrática, pág. 499, disponible para consulta en <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=sOTSCIEqIAI%3d&tabid=1238>

³ Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción

⁴ Por ejemplo la CNCLC exalta la determinación de la Corte Constitucional que el pasado 16 de noviembre otorgó 20 días

“improrrogables” al Ministerio de Salud para presentar un plan que controle el desangre y le dé al sistema de salud sostenibilidad financiera. “Los magistrados también emplazaron a la Procuraduría y la Fiscalía para que entreguen resultados sobre las investigaciones disciplinarias y penales contra los salpicados por el escándalo del saqueo a la salud, tanto en el régimen subsidiado como en el contributivo. La Corte además pide que se haga control previo y simultáneo, especialmente a los recobros de procedimientos y medicamentos supuestamente no cobijados por el Plan Obligatorio de Salud (POS). Además destaca que el Gobierno está en mora de contar con una base de datos depurada y segura, que la actuación de los órganos de control es inoperante e ineficaz, y que la normativa que ha venido desarrollando el Gobierno es incipiente para controlar la situación de abuso”. ALVAREZ QUINTERO, Johanna,

Igualmente, la CNCLC exhortó a que dentro de la formulación de la Política Pública se reitere que la lucha contra la corrupción es una responsabilidad integral del conjunto de entidades que conforman el Estado Colombiano: Rama Ejecutiva, Sistema Judicial, Órganos de Control, Rama Legislativa, Organismos Electorales y Entidades Territoriales. Estas deben coordinarse para plantear estrategias y herramientas que permitan determinar tipologías de corrupción, con el ánimo de tener una definición más clara de causas e impactos de las diferentes formas cómo se manifiesta el fenómeno. En el anexo 1 de este informe se presentan de manera completa las recomendaciones formuladas por la Comisión a la Secretaría de Transparencia.

De otra parte, en cuanto a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo respecto al indicador del Índice de Percepción de Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional, la CNCLC evidencia que no ha sido posible usar dicha medición para analizar la evolución de la percepción ciudadana en el país, debido a que la organización internacional introdujo cambios a la metodología de medición que impiden realizar la comparación entre las puntuaciones de los años de gobierno del Presidente Juan Manuel Santos. Además, se insistió en que no es el instrumento más apropiado para medir el impacto de políticas públicas contra la corrupción en el corto y mediano plazo, como lo ha indicado por Transparencia Internacional.

No obstante lo anterior, los resultados que obtuvo Colombia en el IPC 2012 indican que el país obtuvo una baja calificación al obtener un puntaje de 36 sobre 100 (siendo 0 mayor percepción de corrupción y 100 menor percepción de corrupción), y se ubica en el rango inferior de la tabla de calificaciones, ocupando el puesto 94 entre 176 países evaluados. El análisis de Transparencia por Colombia de estos resultados indica que “la ausencia de sanciones efectivas y rápidas frente a casos de corrupción y la prevalencia de prácticas de abuso del poder en todas las ramas del poder público y en diferentes estamentos del Estado se reflejan en la calificación. La corrupción en Colombia ha alcanzado un carácter estructural. Está asociada con el pago de sobornos en la contratación, compensaciones por favores para concretar un negocio o acceder a un servicio público, pero también que se manifiesta en la captura del Estado en sus diferentes niveles, el nepotismo, legislar en beneficio propio, entre otros.”⁵

Otros indicadores internacionales plantean un panorama similar. Por un lado, de acuerdo con el Barómetro de las Américas de 2013 realizado por el Latin American Public Opinion Project (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt, Colombia ocupa en 2012 el primer lugar entre los países en su nivel de percepción de corrupción. De acuerdo con LAPOP, la percepción de los ciudadanos puede haber aumentado como efecto de la atención de los medios de comunicación al tema de la corrupción y dada su labor de desvelar casos importantes de corrupción en altas esferas de la administración pública en los últimos años, precisamente de esta creciente atención al tema en la opinión pública. Sin embargo, Colombia está entre los países en los que más se justifica pagar un soborno⁶.

“Cuenta regresiva de Corte Constitucional para frenar sangría en salud”, EL TIEMPO, 29 de Noviembre de 2012, disponible en http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12409962.html

⁵ Transparencia por Colombia, “Índice de Percepción de Corrupción 2012: Colombia necesita mostrar resultados concretos contra la corrupción.” Miércoles 5 de Diciembre de 2012, disponible en http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=187:indice-percepcion-corrupcion-2012-colombia-necesita-resultados-concretos-contra-corrupcion&catid=94&Itemid=490

⁶ LAPOP “Cultura política de la democracia en Colombia y en las Américas, 2012 : Hacia la igualdad de oportunidades “Disponible en http://www.vanderbilt.edu/lapop/colombia/Colombia_Country_Report_2012_W.pdf

Por otro lado, teniendo en cuenta los resultados del Barómetro Global de la Corrupción de Transparency International del 2013, “en Colombia las prácticas de corrupción parecen estar más asociadas a la incidencia indebida de intereses corporativos en el gobierno, que al soborno para acceder a servicios públicos”⁷. El 32% de los colombianos encuestados cree que un número reducido de grupos de interés incide totalmente en el gobierno para su propio beneficio. Al revisar la situación sobre pago de sobornos, los resultados del Barómetro Global de Corrupción indican que las entidades donde más se presenta este tipo de situaciones son la policía (27%), la justicia (19%) y los servicios de registro y permisos (16%). Entre las principales motivaciones para pagar sobornos están la necesidad de acelerar el proceso o trámite (49%) y para poder obtener el servicio (36%).

Los tres indicadores anteriores dan cuenta de la magnitud del reto que representa la corrupción en Colombia, pero también proporcionan información sobre qué tipos de fenómenos podrían ser priorizados en la lucha contra este problema: la imposición de sanciones efectivas a los involucrados en casos de corrupción y la información a la ciudadanía sobre la evolución de dichos casos, de tal manera que la mayor percepción pueda ser contrarrestada con resultados concretos; la captura del estado por parte de grupos legales o ilegales, a través de una mayor divulgación en la toma de las grandes decisiones del Estado, principalmente en materia de uso de recursos públicos, y la prevención de conflictos de interés en el sector público; y el soborno como medio para facilitar el acceso a servicios, incluidos los de seguridad y justicia.

En complemento a lo anterior, también es necesario dar mayor importancia a las señales de mejora con el fin de fortalecerlas y transformarlas en herramientas concretas de prevención y sanción de actos de corrupción, específicamente en materia de control interno y de control disciplinario. De acuerdo con los resultados de la Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional 2012 del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE)⁸, el 50,8 % de los funcionarios públicos consultados considera que en caso de detectar un acto de corrupción podrían reportárselo a su jefe directo y un 46,1 % lo haría ante la Procuraduría General de la Nación. Además, el 31,6 % destaca el fortalecimiento de los mecanismos de control interno, como una estrategia importante para evitar prácticas irregulares. Según la misma encuesta, del 2010 al 2012 el porcentaje de servidores que percibió que en los últimos 12 meses en su entidad la contratación se basó en vínculos por influencias políticas bajó del 19,3 % al 9,2 %⁹.

Igualmente, el Barómetro Global de la Corrupción 2013 también destaca que el 97% de los colombianos encuestados dicen estar dispuestos a involucrarse activamente en la lucha contra la corrupción¹⁰. Esta cifra es 18 puntos porcentuales más alta que la reportada en el 2010, lo cual indica que a pesar de los niveles altos de percepción en materia de corrupción, hay una mayor voluntad de la ciudadanía por aportar en la lucha contra este problema nacional. En esa medida, la

⁷ Transparencia por Colombia “Mientras la percepción de corrupción aumenta, el 97% de los colombianos quiere actuar para ponerle freno” Martes 9 de julio de 2013, disponible en

http://transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=364:mientras-la-percepcion-de-corrupcion-aumenta-el-97-de-los-colombianos-quiere-actuar-para-ponerle-freno&catid=94&Itemid=490

⁸ <http://www.dane.gov.co/index.php/educacion-cultura-gobierno-alias/encuesta-sobre-ambiente-y-desempeno-institucional-nacional-edi>

⁹ El Colombiano, “Baja la percepción de corrupción entre funcionarios públicos” Clara Isabel Vélez, Publicado el 15 de enero de 2013, disponible en

http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/E/encuesta_dane_bajo_la_percepcion_de_corrupcion_entre_funcionarios_publicos/encuesta_dane_bajo_la_percepcion_de_corrupcion_entre_funcionarios_publicos.asp?CodSeccion=211

¹⁰ http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=364:mientras-la-percepcion-de-corrupcion-aumenta-el-97-de-los-colombianos-quiere-actuar-para-ponerle-freno&catid=94&Itemid=490

Comisión Ciudadana invita al Gobierno Nacional y a las distintas entidades de control estatal a fortalecer los esfuerzos por proporcionar a los ciudadanos información y espacios efectivos de control ciudadano que complementen los esfuerzos realizados desde el Estado, así como a la ciudadanía en general a transformar su voluntad de colaboración en acciones concretas de rechazo de actos de corrupción y el logro de una mayor sanción social a quienes asumen la corrupción como un medio para satisfacer intereses personales.

1.2. Sobre el Sistema de Información sobre la Corrupción

En segundo lugar, el Plan Nacional de Desarrollo señala que *“El Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción, o el ente encargado de coordinar la política anticorrupción, pondrá en marcha, con el apoyo y coordinación de los órganos de control, y con participación de la sociedad civil, un sistema de información sobre la corrupción, que servirá de base para la elaboración del informe anual sobre avances y resultados de la lucha contra la corrupción en Colombia”*.¹¹

La CNCLC destaca la importancia de que Colombia cuente con un sistema de información que puede convertirse en una herramienta de diagnóstico y evaluación a partir de la cual sea posible plantear acciones de mejoramiento para el Estado en su conjunto y para fortalecer el control social por parte de la sociedad. Durante el periodo cubierto por el presente informe, la Comisión Ciudadana evidencia esfuerzos orientados a cumplir con la estructuración del sistema de información, principalmente en cabeza de la Procuraduría General de la Nación y la Secretaría de Transparencia, entidades que han impulsado el Observatorio Anticorrupción¹² a manera de herramienta interactiva de consulta de información, educación y debate sobre la corrupción en el país. Frente al Observatorio, la CNCLC sugiere que se deben hacer públicos tanto los datos sobre lo que está sucediendo en términos de corrupción en el país, como las acciones de los diferentes actores para contrarrestar dichos actos, y hacer referencia tanto a las sanciones, como a las acciones preventivas y de control.

Adicionalmente, la Comisión Ciudadana llama la atención sobre la labor de compilación y entrega de datos oficiales que ejerce el Observatorio Anticorrupción, e invita a promover un esfuerzo de producción de información que amplíe la mirada al fenómeno, especialmente frente a la identificación de las múltiples formas que la corrupción ha tomado en las distintas regiones del país. Así mismo, con el propósito de orientar a la ciudadanía, la CNCLC resalta la necesidad de contar con un mapa jurídico e institucional de las instancias públicas con competencia en materia de lucha contra la corrupción; y un descripción de las principales características de las políticas, programas y mecanismos más relevantes desarrollados para la lucha contra la corrupción por las instituciones gubernamentales del orden nacional y territorial, así como por los órganos de control.

A partir de lo anterior, la CNCLC insiste en la necesidad de trabajar en la formulación de una política de Estado, que involucre a todas las ramas del poder público y a los distintos niveles de gobierno, así como al sector privado y organizaciones no gubernamentales en el esfuerzo común de combatir la corrupción. De esta forma se deben plantear estrategias de corresponsabilidad

¹¹ Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos”, Capítulo VII Soportes Transversales de la Prosperidad Democrática, pág. 495, disponible para consulta en <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=sOTSCIEqIAI%3d&tabid=1238>

¹² Procuraduría General de la Nación, “Observatorio Anticorrupción y de Integridad”, en Procurando TV, 2 de Octubre de 2012 disponible en <http://www.youtube.com/watch?v=FFigJXsKaN8>

para cada uno de los sectores, con el propósito de definir el abordaje de las diferentes formas de corrupción y precisar las medidas preventivas, de investigación y de sanción, que deben ser adoptadas por parte de las diferentes instituciones.

2. Desarrollos normativos que contribuyen en la implementación de estrategias contra la corrupción

2.1. Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011)

Uno de los avances en términos de sanción normativa del presente Gobierno ha sido la expedición del Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) “Por el cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”. Si bien la ley 1474 de 2011 señala un conjunto de medidas para la lucha contra la corrupción, es necesario avanzar rápidamente en su reglamentación e identificar estrategias de actuación en procesos neurálgicos de la gestión pública como los que se indican a continuación.

En esa medida, la CNCLC enfatiza en la necesidad de realizar ajustes y diseños institucionales tendientes a adoptar nuevos procedimientos en temas como la vigilancia y control del sector de la seguridad social en salud, en materia de control interno y en un tema de tanta trascendencia como es la explotación minera en Colombia. Aunque la normativa señala algunas líneas de acción, es necesario desarrollar los *cómos* para la implementación de las medidas, desde la designación de los servidores públicos encargados, pasando por el diseño de los sistemas, hasta la definición de procesos y procedimientos en las entidades del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

La CNCLC también resalta la importancia de realizar seguimiento y acompañamiento a las acciones que desempeñan los órganos de control fiscal tanto a nivel nacional como territorial, para el éxito en la implementación del Estatuto. La capacidad de las instituciones de control y la adopción de los instrumentos y el fortalecimiento que se señalan en el Capítulo Octavo del Estatuto Anticorrupción referido al control fiscal, requieren especial atención. Como lo señaló Transparencia por Colombia en el Informe independiente sobre el cumplimiento de compromisos de Colombia frente a la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción (UNCAC), “la investigación y sanción de delitos de corrupción no está siendo efectiva por cuenta de fallas en el Sistema Penal Acusatorio”¹³.

En dicho informe se alertó sobre la pérdida de eficacia de la Fiscalía en la investigación de delitos contra la administración pública. La ausencia de la indagatoria y la cantidad de obstáculos para emitir una orden de captura para hacer comparecer a un presunto responsable de corrupción, ha generado que los procesos penales se dilaten y se agudice el desgaste en la administración de justicia. En este mismo sentido, se advirtió que la “oralidad” del Sistema Penal Acusatorio no ha cumplido con el objetivo de agilizar los procesos por corrupción. Las constantes solicitudes de “aplazamiento” de juicios por enfermedad de los implicados en casos de corrupción, cambio de abogados, cruce de agendas de los jueces, entre otras, son el reflejo de un problema estructural que causa desgaste del aparato de justicia.¹⁴

¹³ “Piden reformar sistema penal para efectiva lucha anticorrupción”, en *Diario Nuevo Siglo*, 9 de Diciembre de 2011, disponible en <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/12-2011-piden-reformar-sistema-penal-para-efectiva-lucha-anticorrupti%C3%B3n.html>

¹⁴ “Piden reformar sistema penal para efectiva lucha anticorrupción”, en *Diario Nuevo Siglo*, 9 de Diciembre de 2011, disponible en <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/12-2011-piden-reformar-sistema-penal-para-efectiva-lucha-anticorrupti%C3%B3n.html>

Por otro lado, desde el sector privado se han propuesto temas centrales para la reglamentación de la Ley 1474 de 2011¹⁵, que incluyen contar con un análisis legal de las nuevas modificaciones al régimen de incompatibilidades e inhabilidades de contratación debido a que el articulado plantea inconsistencias en su redacción que generan confusión y por lo tanto, distintas interpretaciones. Igualmente, se ha propuesto que la reglamentación contribuya a promover, garantizar y facilitar el apoyo técnico y financiero a mecanismos de seguimiento, control social y veeduría ciudadana en la ejecución de los contratos, así como hacer obligatoria la rendición de cuentas permanente por parte de los servidores responsables del manejo de los recursos públicos para tener la oportunidad de fortalecer estrategias preventivas y evitar enfrentar únicamente hechos consumados. Además, se debería incluir la adecuación y fortalecimiento de los canales de denuncia con el fin de permitir la identificación de irregularidades en los contratos públicos de forma rápida y eficiente, tanto durante los procesos como al ser terminados. Se ha sugerido también garantizar que los entes de control del Estado estén liderados por profesionales idóneos evitando que respondan a intereses políticos y puedan desarrollar procesos ágiles para el establecimiento de sanciones.

En complemento a lo anterior, el esfuerzo por reglamentar el Estatuto Anticorrupción debería derivar en la promoción de compromisos y alianzas de trabajo entre el sector público y el sector privado, que permitan establecer canales de comunicación entre ambas partes de cara a construir mecanismos y herramientas que ayuden a identificar y condenar posibles hechos de corrupción en el entorno empresarial. Así mismo, es necesario promover espacios de formación y capacitación acerca del Estatuto y la legislación existente para establecer un lenguaje común entre las partes. Se propone también que el sector privado proporcione insumos para la producción de los mapas de riesgos de corrupción que el artículo 73 del Estatuto Anticorrupción establece para cada entidad del orden nacional, departamental y municipal, principalmente en lo concerniente a mecanismos de prevención en procesos de contratación y licitación con el Estado. Por último, se ha sugerido transmitir claridad a través de dicha reglamentación a aspectos que requieren mayor claridad como las medidas relacionadas con la llamada “puerta giratoria” incluidas en el Estatuto.

Además de hacer un llamado a la urgente reglamentación del Estatuto Anticorrupción, la CNCLC enfatiza en la necesidad de realizar ejercicios de socialización del mismo y realizar esfuerzos para dar a conocer y evaluar el impacto de las medidas establecidas por esta norma para los diferentes sectores, tanto estatales, como del sector privado y la sociedad civil. Con esto se promovería la apropiación de este importante esfuerzo legislativo, que no debe ser una herramienta que únicamente sume en el listado de leyes que tiene el país, sino que se convierta en un instrumento de acción para todas las entidades y organizaciones nacionales. Por último, la Comisión Ciudadana ha propuesto que la reglamentación permita acotar sus responsabilidades y funciones con el fin de permitirle a esta instancia ciudadana fortalecer su enfoque preventivo y propositivo, y evitar generar una duplicación de tareas con instancias estatales, por ejemplo en lo concerniente a la

¹⁵ Resultado del proceso de consulta y reflexión realizado en cinco regiones del país (Cali, Cundinamarca, Bucaramanga, Medellín y Barranquilla) con representantes del sector privado, la academia y organizaciones de la sociedad civil, sobre la importancia del Estatuto Anticorrupción y la construcción colectiva de propuestas y lineamientos para su reglamentación en los temas que conciernen al sector privado, hecha por Transparencia por Colombia, el Ministerio del Interior y la Embajada Británica en alianza con la Red Pacto Global Colombia y la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia –ANDI- la publicación “Construcción Colectiva de lineamientos para la reglamentación del Estatuto Anticorrupción en relación al sector privado” se encuentra disponible en http://transparenciacolombia.org.co/images/publicaciones/sector_privado/sector_privado_lineamientos_estatuto_anticorrupcion.pdf

denuncia de casos de corrupción, seguimiento a acciones populares, y monitoreo al uso e inventario y propiedad de bienes muebles e inmuebles del Estado.

2.2. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional (Ley Estatutaria 156 de 2011)

La alianza *Más Información Más Derechos*, conformada actualmente por Transparencia por Colombia, Dejusticia, la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), el Proyecto Antonio Nariño (PAN) y Corporación Ocaso, elaboró un proyecto de ley de derecho de acceso a la información pública, el cual fue presentado por un grupo de congresistas al Congreso de la República de Colombia y fue aprobado por el mismo en Junio de 2012. Esta iniciativa contó con el apoyo decidido del Gobierno Nacional. La Ley fue objeto de revisión por parte de la Corte Constitucional, la cual declaró constitucional 22 de los 35 artículos de esta iniciativa legislativa¹⁶. Actualmente está pendiente la publicación por de la sentencia derivada de dicha revisión y su posterior sanción por parte del Presidente de la República, a partir de la cual la Ley entrará en vigencia.

La CNCLC destaca de manera especial esta iniciativa orientada a promover el derecho ciudadano de recibir respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública y el deber estatal de visibilizar y promover activamente esta información sin necesidad de solicitud previa, basado en la cultura de la transparencia. La Ley busca evitar la discrecionalidad de los funcionarios para negar el acceso a la información y reducir la cultura del secreto. Este proyecto de ley es una apuesta por superar la dispersión legislativa, la existencia de normas pre constituyentes, el retraso frente a estándares internacionales además de consolidar una cultura democrática y de transparencia.

El proyecto de ley exhorta a disponer para el público la información a través de medios físicos, remotos o locales de comunicación electrónica.¹⁷ Las disposiciones de esta ley serán aplicables a toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las ramas del Poder Público Ejecutivo, Legislativa y Judicial, en todos los niveles de la estructura estatal central o descentralizada por servicios o territorialmente; las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten servicios públicos o que tengan una función pública; las empresas públicas creadas por ley; los partidos o movimientos políticos y los grupos significativos de ciudadanos, entre otros¹⁸.

El proyecto de Ley también señala que todo sujeto obligado deberá publicar¹⁹ la descripción de su estructura orgánica, funciones y deberes, la ubicación de sus sedes y áreas, divisiones o departamentos, y sus horas de atención al público; su presupuesto general, ejecución presupuestal histórica anual y planes de gasto público para cada año fiscal; los nombres, hojas de vida y direcciones de contacto de sus funcionarios, empleados y contratistas; las escalas salariales y de honorarios correspondientes a las categorías de todos los servidores que trabajan en el sujeto obligado; todas las normas generales y reglamentarias, políticas, lineamientos o manuales, del sujeto obligado en el cumplimiento de sus funciones; entre otros documentos estratégicos de la entidad, incluida la información de la contratación.

¹⁶ Corte Constitucional, Comunicado No. 18, Mayo 8 y 9 de 2013, <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2018%20comunicado%2008%20y%2009%20de%20mayo%20de%202013.pdf>.

¹⁷ Proyecto De Ley Estatutaria 156 de 2011, Artículo 7, disponible en Fundación para la Libertad de Prensa www.flip.org.co/alert_display/3/2715.html

¹⁸ *Ibíd.* Artículo 5

¹⁹ *Ibíd.* Artículo 9

De acuerdo con el Comunicado de Prensa expedido por la Corte Constitucional luego de su revisión de la Ley, se declararon como inconstitucionales la exclusión de los documentos de seguridad, orden público y relaciones internacionales²⁰. De acuerdo con la Alianza Más Información Más Derechos, otros avances de la Ley son²¹:

- El tiempo de la reserva se reduce. Antes eran 30 años como máximo. Ahora el máximo es 15 años.
- Si la entidad rechaza solicitud de información, debe presentar pruebas y argumentos para mantener la reserva.
- Se deja claro que si parte de una información es reservada, no significa que todo el documento lo sea.
- Se dan garantías para que los diferentes grupos étnicos y culturales accedan a la información que los afecta. También se obliga que se deba adecuar el acceso a la información para las personas en situación de discapacidad.
- El Ministerio Público tendrá oficinas encargadas de la promoción y prevención en temas de acceso. La Procuraduría reglamentará las funciones de promoción y prevención.

La CNCLC reconoce que la implementación de esta Ley será un proceso de trascendental importancia para avanzar decididamente en fortalecer los niveles de transparencia y en la lucha contra la corrupción en Colombia. Si bien el desafío de llevar a la práctica esta normativa es grande, la Comisión Ciudadana reconoce los esfuerzos que ya están siendo desarrollados en ese sentido por la Secretaría de la Transparencia de la Presidencia de la República y por la Procuraduría General de la Nación, entre otras entidades del poder ejecutivo, y organizaciones de la sociedad civil entre ellas la Alianza Más Información Más Derechos, iniciando la identificación de diagnósticos e instrumentos ya existentes en materia de acceso a la información que permitirán identificar vacíos a llenar para lograr un proceso exitoso de sensibilización, capacitación e implementación de la Ley involucrando tanto a la institucionalidad pública como a la ciudadanía. La Comisión Ciudadana continuará haciendo seguimiento a estos procesos.

2.3. Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

La reglamentación generada por el decreto 734 de 2012 deroga alrededor de 27 decretos reglamentarios existentes desde el año 1994, con la intención de agrupar en un solo instrumento todas las normas relativas a los procesos contractuales y de esta manera mejorar el control de los mismos, teniendo en cuenta que después de la expedición de la ley 1150 de 2007 no se había hecho un esfuerzo por superar la dispersión jurídica.

La propuesta normativa para reglamentar el proceso contractual es amplia, sin embargo hay que señalar que es preciso poner mayor atención tanto al cumplimiento de las normas existentes como en la expedición de nuevos lineamientos que sean aplicables a la etapa precontractual. La CNCLC hace énfasis en la necesidad de continuar con la búsqueda de herramientas que permitan alcanzar una mayor estabilidad normativa alrededor de los procesos contractuales, pues la

²⁰ Alianza Más Información Más Derechos, <http://masinformacionmasderechos.co/cultura-del-secreto-y-proyecto-de-ley-que-limita-el-derecho-de-peticion-principales-desafios-de-la-ley-de-transparencia-y-del-derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica>

²¹ Ídem.

dispersión de las normas abre una brecha para que el desconocimiento, la omisión o la libre interpretación de las mismas creen escenarios de riesgo de corrupción.

2.4 Ley Anti- trámites

La Ley anti-trámites fue expedida por el Decreto 19 del 10 de enero de 2012 por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. Esta nueva ley contempla la supresión y facilitación de trámites que comúnmente realizan los ciudadanos así como las empresas. Busca generar el compromiso de las instituciones públicas para ser más eficientes y eficaces al suprimir o reformar los trámites, procedimientos y regulaciones innecesarios existentes en la Administración Pública.²²

Los trámites son concebidos como uno de los instrumentos primarios de relación con la administración pública, entendido desde el intercambio entre el ciudadano y el funcionario, y desde los procedimientos que se deben desarrollar al interior del ente estatal para atender la necesidad o facilitar el cumplimiento del deber del ciudadano.²³ En este sentido el exceso de trámites es un escenario propicio para la corrupción pues genera confusión y puede motivar la búsqueda y generación de opciones no autorizadas para agilizar procesos.

La Comisión Ciudadana hace un reconocimiento de la Ley Anti-Trámites como apuesta efectiva por la superación de procedimientos burocráticos innecesarios que permitan reducir los riesgos de situaciones de corrupción, teniendo en cuenta que luego de un año de vigencia había logrado suprimir 660 trámites y capacitado a un amplio número de funcionarios públicos para desincentivar la creación de procedimientos engorrosos²⁴. En esa medida, la Comisión Ciudadana invita a las entidades responsables de hacer efectivo el cumplimiento de la Ley, a mantener el avance y generar indicadores complementarios que logre abarcar evaluaciones sobre efectividad de la Ley en cuanto a mejorar la interacción entre la ciudadanía y la institucionalidad pública a través de canales más visibles y transparentes.

2.5. Estatuto de Participación

Otra iniciativa legislativa que contó con un impulso importante de la sociedad civil que fue articulado con esfuerzos del Poder Ejecutivo y el Legislativo, fue el proyecto de Ley Estatutaria de Participación Ciudadana que buscaba mejorar el marco legal dado por la ley 134 de 1994 y contribuir a busca la creación de una cultura de la transparencia en el proceso de construcción de lo público, tanto por medio del control social como por medio del diálogo abierto en la formulación de políticas.

Bajo la iniciativa del Ministerio del Interior, y luego de un proceso de consulta en 14 ciudades del país, el proyecto fue debatido en Cámara y Senado y enviado a la Corte Constitucional para su correspondiente revisión. De acuerdo con la Fundación Foro Nacional por Colombia el proyecto contenía elementos positivos “como la inclusión de un capítulo sobre control social y rendición de

²² Departamento Administrativo de la Función Pública “ABC DECRETO LEY ANTITRAMITES 019 DE 2012” disponible http://portal.dafp.gov.co/form/formularios.retrive_publicaciones?no=1186

²³ POSADA F, María Teresa, “Riesgos de Corrupción en Trámites y Procedimientos” Universidad Nacional de Colombia, disponible en <http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/economicas/91337/ayudas/dapf/ries7.pdf>

²⁴

cuentas, la creación del Consejo Nacional de Participación, y la inclusión de algunos mecanismos novedosos, aunque discutibles, sobre participación ciudadana en corporaciones públicas”²⁵.

Si bien el proyecto de ley no fue estudiado por la Corte Constitucional y fue devuelto al Senado debido a vicios de trámite en Junio de 2013²⁶, la CNCLC reconoce que esta iniciativa cuenta con el potencial de complementar los esfuerzos en materia de participación y control ciudadano a la gestión pública que resultan fundamentales para la lucha contra la corrupción a nivel nacional y territorial. En esa medida, la Comisión Ciudadana invita al Gobierno Nacional a mantener su voluntad política de apoyo a esta iniciativa en medio de una compleja agenda legislativa, así como al Congreso de la República a dar curso ágil a las correcciones solicitadas por la Corte Constitucional con el fin de contar en el más pronto plazo con nuevas herramientas que faciliten el ejercicio de la corresponsabilidad de la ciudadanía en la lucha contra la corrupción y de su derecho al seguimiento a la gestión pública.

2.6 Reforma legislativa al Sistema General de Regalías

La Ley 1530 de Mayo de 2012 creó el Sistema General de Regalías (SGR) que tiene como objeto determinar la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de 105 ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Uno de los argumentos que sustentaron la reforma impulsada por el Gobierno Nacional en el año 2012 a este sistema fue la necesidad de poner fin a la corrupción asociada al mal uso en la ejecución de las regalías²⁷.

La CNCLC destaca la voluntad política del gobierno nacional de emprender acciones contra los riesgos y casos de corrupción generados en el marco del sistema de regalías. En esa línea, la Comisión Ciudadana identifica como prioritario que en el marco del nuevo SGR se fortalezca la visibilidad y el monitoreo a los procesos de decisión sobre los recursos a cargo de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCADs)²⁸ como instancias encargadas de definir los proyectos de inversión del Sistema General de Regalías que para el 2013 y 2014 tiene un presupuesto de 17.7 billones de pesos aprobado por el Congreso de la República. De la actuación de esta nueva figura de los OCADs depende la asignación y uso eficiente de la inversión de estos recursos que han sido víctima históricamente de actos de corrupción. Es preciso monitorear y delimitar los procedimientos de estos OCADs sobre todo para garantizar que en el nivel territorial prevalezca el espíritu de la ley por encima la discrecionalidad de funcionarios públicos.

De otra parte, la CNCLC considera necesario que el desempeño del Sistema General de Regalías mantenga un balance entre los principios de transparencia y eficiencia por un lado, y los que

²⁵ VELAQUEZ, Fabio “El nuevo estatuto de la participación,” *El Tiempo*, 24 de Febrero del 2012 disponible en http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/otroscolumnistas/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-11213243.html

²⁶ Corte Constitucional devolvió al Congreso proyecto de ley de participación democrática, texto copiado de [www.rcnradio.com](http://www.rcnradio.com/noticias/corte-constitucional-devolvio-al-congreso-proyecto-de-ley-de-participacion-democratica#ixzz2bPxh7byz)

²⁷ <http://www.semana.com/nacion/articulo/lo-debe-saber-sobre-proyecto-regalias/122885-3>, <http://www.lasillavacia.com/historia/la-reforma-de-regalias-la-recentralizacion-del-poder-mas-drastica-en-decadas-30300>.

²⁸ Los Órganos Colegiados de Administración y Decisión son los responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financiarán con recursos del SGR, así como evaluar, viabilizar, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos y designará su ejecutor. La participación en estos órganos colegiados será ad honorem. Portal Sistema General de Regalías <http://sgr.dnp.gov.co/Qui%C3%A9nesSomos/%C3%93rganosdelSGR/%C3%93rganosColegiadosdeAdministraci%C3%B3nyDecisi%C3%B3n.aspx>. Los Órganos Colegiados de Administración y Decisión - OCAD- de conformidad con lo establecido en la Constitución Política y la ley están conformados por representantes del Gobierno Nacional, Departamental y Municipal o Distrital según el decreto 1075 de 2012

sustentan la descentralización política y administrativa del país plasmados en la Constitución Nacional, con el fin de garantizar una toma de decisiones acorde con las necesidades propias de las regiones y municipios que están siendo beneficiados bajo el nuevo Sistema. Por último, por ser la minería y los hidrocarburos muy importantes fuentes de riqueza para el país en la coyuntura actual, la implementación de la Ley 1530 debe ir acompañada de instrumentos efectivos para prevenir e identificar los numerosos riesgos de corrupción que rodean estas actividades.

2.7. Política de Rendición de Cuentas de la Rama Ejecutiva

La CNCLC quiere hacer énfasis en la necesidad de vigilar el cumplimiento del CONPES 3654 de abril de 2010 de la Política de Rendición de Cuentas de la Rama Ejecutiva a los Ciudadanos, además de ampliar su aplicación a las Ramas Legislativa y Judicial. Este CONPES define la Rendición de Cuentas como un proceso y no como una acción única de audiencia de entrega de información. La premisa básica debe ser trascender la simple entrega de información hacia un espacio donde haya diálogo y retroalimentación, con el fin de incrementar la confianza en las instituciones, tener un diálogo constructivo entre la ciudadanía y el Estado y mejorar la calidad de las decisiones. De esta manera se logrará promover la integridad, ética y probidad, hitos que en el largo plazo pueden derivar en una cultura de mayor transparencia que impacte en la disminución de riesgos de corrupción.

3. Compromisos Internacionales

La CNCLC considera relevante señalar los compromisos internacionales que ha asumido el Gobierno Nacional en materia de desarrollo de herramientas de prevención y control de la corrupción. Dentro de estos compromisos se encuentran el cumplimiento de la Convención Interamericana de Lucha Contra la Corrupción y de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, de las cuales el Estado colombiano es parte desde 1997 y 2005 respectivamente. En complemento a lo anterior, en Septiembre de 2011 el actual gobierno manifestó su interés de adherir a la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership), un acuerdo voluntario suscrito por 58 Estados por medio del cual éstos se comprometen a incrementar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales, apoyar la participación ciudadana, implementar los más altos estándares de integridad profesional en las administraciones públicas, e incrementar el acceso de nuevas tecnologías para la apertura de las administraciones y la rendición de cuentas.

La participación de Colombia en la Alianza para el Gobierno Abierto fue dada a conocer a la CNCLC por parte de la Alta Consejería para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa y la Secretaría de Transparencia, durante un encuentro realizado el 25 de Febrero de 2013. Durante la misma sesión, se presentaron a la Comisión Ciudadana los esfuerzos que el Gobierno Nacional está adelantando para ser parte de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y que involucran acciones en materia de lucha contra la corrupción, específicamente la adhesión de Colombia a la Convención Anti-Soborno a partir del 20 de Noviembre de 2012.

Frente a los compromisos internacionales, la CNCLC recomendó que exista una correspondencia entre la agenda interna del Gobierno Nacional y las apuestas de la agenda internacional, y que de la misma manera haya una socialización de estos objetivos de la política exterior en los diferentes ámbitos nacionales de interacción entre la ciudadanía y el Estado. En esa medida, destaca el trabajo conjunto realizado por las instancias gubernamentales anteriormente mencionadas y

varias organizaciones de la sociedad civil²⁹ para acordar el Plan de Acción de Colombia para la Alianza para el Gobierno Abierto, que contiene una serie de compromisos en materia de participación ciudadana, transparencia y anticorrupción, acceso a la información, seguimiento y rendición de cuentas, y eficiencia y servicio al ciudadano. La Comisión Ciudadana exhorta al Gobierno Nacional a mantener ese nivel de apertura, diálogo y comunicación hacia la sociedad civil en la implementación de los distintos compromisos internacionales mencionados antes, así como en nuevas iniciativas que se proyecta implementar en el país como la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI por sus siglas en inglés), tal como fue anunciado por el Vice Ministerio de Minas y Energía en la Conferencia Global de EITI en Mayo de 2013³⁰.

4. Reformas y avances institucionales

4.1. Secretaría de Transparencia

El Gobierno del Presidente Santos ha adelantado reformas significativas en la estructura institucional para la lucha contra la corrupción, sin embargo su impacto sólo podrá ser comprobado tras haber pasado un periodo significativo que permita evidenciar los resultados de las acciones desarrolladas por estas instancias. De esta manera los avances descritos a continuación deben ser revisadas a la luz de los objetivos y las metas para los que fueron creadas, labor a la cual la Comisión Ciudadana pretende aportar en sus próximos informes.

En primer lugar, sobresale la creación de la Secretaría de Transparencia, como órgano asesor directo del Presidente de la República en materia de lucha contra la corrupción. Una de sus principales funciones ha sido coordinar el proceso de elaboración de la Política Integral de Lucha Contra la Corrupción con base en lineamientos en materia de prevención, cultura de la legalidad, aplicación efectiva de las normas, y control social y ciudadano. La Secretaría también tiene como función apoyar directamente al Presidente de la República en la designación de los jefes de oficina de control interno de las distintas entidades públicas del orden nacional.³¹ También a la Secretaría de Transparencia le corresponde diseñar y poner en marcha un Observatorio de Corrupción y Transparencia, así como ayudar a implementar los compromisos internacionales del país en virtud de las convenciones que han sido firmadas en Naciones Unidas, en la Organización de Estados Americanos y, más recientemente, en la OECD³² tal como se mencionó antes. Adicionalmente, la nueva Secretaría cuenta con herramientas de mayor impacto para la investigación y tipificación de la corrupción como lo es el Observatorio de Corrupción y Transparencia, igualmente referido en secciones previas de este informe.

Con la creación de la Secretaría de Transparencia, se cerró el ciclo del Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción (PPLC). Aunque compartían objetivos funcionales, su principal diferencia radica en la incidencia sobre la toma de decisiones Presidenciales, pues la Secretaría de Transparencia pertenece directamente a la Presidencia de la República mientras que el PPLC dependía de la Vicepresidencia. No obstante, la CNCLC llama la atención sobre la importancia de fortalecer la institucionalización de la Secretaría en la Presidencia

²⁹ <http://agacolombia.org/>

³⁰ Colombia to apply to EITI candidature early 2014, <http://eiti.org/news/colombia-apply-eiti-candidature-early-2014>.

³¹ Presidencia República de Colombia, Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en la instalación de las Comisiones contra la Corrupción y la Creación de la Secretaria de Transparencia, Diciembre 9 de 2011 disponible en http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2011/Diciembre/Paginas/20111209_06.aspx

³² *Ibid.*

de la República mediante instrumentos legales y presupuestarios, con el fin de garantizar su continuidad con los cambios de gobierno.

Otra diferencia importante respecto al PPLC radica en que la Secretaría de la Transparencia involucra dentro de sus funciones el soporte al cumplimiento de algunas de las medidas introducidas por la ley 1474 de 2011 como es señalar la metodología para diseñar y hacer seguimiento a los planes de lucha contra la corrupción y de atención al ciudadano que deberán elaborar anualmente las entidades del orden nacional y territorial. Al respecto, el Estatuto Anticorrupción estableció que las entidades públicas deben publicar su plan anticorrupción en su sitio web institucional el 31 de enero de cada año, y que la Secretaría de Transparencia debe señalar una metodología para diseñar el Plan y hacerle seguimiento.

Dicha metodología fue aprobada por el decreto 2641 de 2012³³ (17 de diciembre) para los planes que las entidades públicas tenían que publicar el 31 de enero de 2013, en el documento titulado Estrategias para la construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano. Si bien la metodología plasmada en ese documento proporciona a manera de ejemplo procedimientos en la administración susceptibles de riesgos de corrupción, la CNCLC considera que es importante afinar la metodología y convertirla en una herramienta práctica, que no puede ser confundida con las herramientas de administración de procesos del Modelo Estándar de Control Interno (MECI), ya que estas últimas tienen como propósito identificar los riesgos que pueden afectar el cumplimiento de los objetivos de la entidad pero no aportan elementos para identificar riesgos de corrupción. Igualmente, se sugiere incluir un componente pedagógico sobre qué es la corrupción y cuáles son sus principales manifestaciones con el propósito de orientar a los funcionarios responsables por desarrollar los planes en cada entidad, así como contemplar el uso de herramientas para mitigar los riesgos más allá de su identificación.

La Comisión Ciudadana considera que estos planes podrán contribuir al fortalecimiento de las capacidades de la institucionalidad pública en el país para la identificación, prevención y manejo de riesgos de corrupción. En esa medida recomienda a la Secretaría de Transparencia desarrollar mayores esfuerzos de capacitación en la preparación e implementación de los planes, teniendo en cuenta que la cercanía entre la expedición de la metodología y el plazo para la elaboración de los planes por parte de cada entidad el cual, si bien fue extendido hasta Abril de 2012, representó un lapso muy corto para permitir una sensibilización y apropiación adecuada por parte de los funcionarios públicos en todo el país involucrados en la formulación de los planes.

Igualmente, con miras hacia la adecuada implementación de dichos planes, la CNCLC sugiere revisar el presupuesto real que se asigne a su aplicación práctica, pues este factor incidirá directamente en alcanzar los resultados esperados por parte de esta herramienta. Igualmente, se sugiere a la Secretaría de Transparencia consolidar, analizar y divulgar los informes y reportes que presenten los jefes de control interno de la Rama Ejecutiva del orden nacional, como instancias que cuentan con la posibilidad de dar seguimiento a la implementación de los planes en cada entidad, con el fin de conocer los resultados de la implementación de los planes. Por último, la CNCLC exhorta a los órganos de control a jugar un papel en el seguimiento y evaluación de los planes, para contribuir a alcanzar un impacto real en planes de mejoramiento para cada entidad.

³³<http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2012/Documents/DICIEMBRE/17/DECRETO%202641%20DEL%2017%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202012.pdf>

4.2. Otras entidades creadas para contribuir a la lucha contra la corrupción

De la mano de la creación de la Secretaría de Transparencia, se instalaron la Comisión Nacional para la Moralización y la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción creadas por el Estatuto Anticorrupción, encargadas de velar –por parte del Estado y de la sociedad civil– por el debido cumplimiento de los dos últimos estatutos anticorrupción que se han expedido (la Ley 190 de 1995 y la Ley 1474 de 2011).

Igualmente, de manera previa a la creación de la Secretaría de la Transparencia, el Presidente de la República creó la Alta Consejería para el Buen Gobierno y la Eficiencia Administrativa que tiene como principales funciones brindar asesoría en la implementación de políticas y estrategias gubernamentales para el Buen Gobierno; en las modificaciones a la estructura del Estado; en la fijación de las políticas, estrategias e implementación de indicadores encaminados a fortalecer la eficiencia de la Administración Pública; en la fijación de las políticas, estrategias e implementación de indicadores de transparencia de las entidades públicas; coordinar la implementación de mecanismos para fomentar la rendición de cuentas; y coordinar junto con el Departamento Nacional de Planeación, el fortalecimiento de los indicadores de seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo.³⁴

Adicionalmente es necesario destacar la creación de otras entidades que buscan aportar al diseño e implementación de instrumentos que impacten en la prevención de hechos de corrupción sectoriales. Se destacan la Agencia Nacional de Infraestructura que tiene como objeto planear, coordinar, estructurar, contratar, ejecutar, administrar y evaluar proyectos de concesiones y otras formas de Asociación Público Privada, para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración y/o explotación de la infraestructura pública de transporte en todos sus modos y de los servicios conexos o relacionados y el desarrollo de proyectos de asociación público privada para otro tipo de infraestructura pública³⁵.

En la misma línea se sitúa la Agencia Nacional de Hidrocarburos, como la autoridad encargada de promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos hidrocarburíferos del país, administrándolos integralmente y armonizando los intereses de la sociedad, el Estado y las empresas del sector³⁶, y su par en el sector minero, la Agencia Nacional de Minería, que no obstante aun requiere alcanzar el nivel de desarrollo institucional con el que ya cuenta la Agencia Nacional de Hidrocarburos, con el fin de abordar de manera efectiva los riesgos de corrupción asociados a la cadena de valor de la actividad minera.

Por otro lado está la creación de la Unidad Administrativa Especial Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, mediante el Decreto 4170 de 2011, que tiene como objeto el impulso de políticas, normas y unificar procesos en materia de compras y contratación pública, articular sus partícipes, generar una política clara y unificada en materia de compras y contratación pública, con lineamientos que sirvan de guía a los administradores públicos en la gestión y ejecución de los recursos, que generen una mayor transparencia y

³⁴ Decreto 3445 del 17 de Septiembre de 2010 disponible en http://wsp.presidencia.gov.co/Regiones/Consejeria/Documents/Decreto3445_17092010.pdf

³⁵ Agencia Nacional de Infraestructura <http://www.inco.gov.co/CMS/>

³⁶ Agencia Nacional de Hidrocarburos <http://www.anh.gov.co/es/index.php>

visibilidad de la contratación, así como optimizar los recursos del Estado. Dicha Agencia de Contratación, entró a reemplazar a la Comisión Intersectorial de Contratación Pública, CINCO³⁷.

Frente a la creación de esta nueva institucionalidad, la CNCLC llama la atención sobre la necesidad de elevar el nivel de interacción entre dichas entidades con el propósito de lograr mayor visibilidad sobre sus funciones, resultados e impacto, con el fin de evidenciar su utilidad en todo el país.

5. Algunas consideraciones sectoriales desde la CNCLC

Con el propósito de tener una muestra de la opinión de los sectores que conforman la CNCLC sobre los temas objeto de este informe, a inicios de 2013 se realizó un sondeo³⁸ entre los sectores que están representados por los comisionados. Con este propósito se les solicitó responder las siguientes preguntas: ¿Qué políticas, planes o programas anticorrupción del Gobierno conoce? ¿Cree que han sido efectivos? ¿En qué sentido? ¿Cómo afectan al sector que usted representa?

En respuesta a la primera pregunta, la Red Nacional de Cámaras de Comercio del país destacó la existencia de la Urna de Cristal, del Estatuto Anticorrupción, de las Comisiones Regionales de Moralización y la de las Veedurías ciudadanas. De forma tangencial reconocieron la Ley Anti-trámites y la importancia de los Pactos por la Transparencia. Un escenario parecido presentaron las respuestas recibidas desde las Centrales de Trabajadores, con la excepción del reconocimiento a las Comisiones Regionales de Moralización. Los medios de comunicación por su parte, además de seguir la tendencia de sus homólogos gremiales, reconocieron al programa Gobierno en Línea y la estrategia de los Acuerdos por la Prosperidad como hitos del presente Gobierno en la lucha contra la corrupción.

No obstante lo anterior, es necesario destacar que las respuestas a los sondeos indican un nivel bajo de conocimiento sobre la existencia de la Secretaría de Transparencia y se registra que en muchos casos se sigue haciendo referencia al Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción y a la figura de Zar Anticorrupción. En este sentido, la CNCLC recomienda hacer énfasis en la difusión tanto de la existencia de la Secretaría de la Transparencia como de las iniciativas que ésta instancia está promoviendo.

Al responder la segunda pregunta, referida a la efectividad de dichos planes, políticas o programas, el panorama expuesto por las Cámaras de Comercio y por las Centrales de Trabajadores son menos alentadores. Pese a existir un reconocimiento general a las principales iniciativas puestas en marcha por el Gobierno, al momento de manifestar la percepción sobre su efectividad los sectores consultados dan un balance negativo. En su mayoría las personas consultadas expresan que no conocen muchos resultados, y en otros casos expresan que estas medidas se valoran como positivas pero que la dependencia de voluntades políticas limita su efectividad. La Red de Cámaras de Comercio hizo hincapié en la necesidad de promover la cultura de la transparencia, como un elemento que logre permear todas las esferas sociales y que no responda de forma única a una disposición normativa.

A pesar de lo anterior, es importante destacar que las personas consultadas por Asomedios en su sector correspondiente, ven un gran avance en la promoción de la participación ciudadana por

³⁷ Sistema Electrónico para la Contratación Pública disponible en <https://www.contratos.gov.co/puc/agenciaNacional.html>

³⁸ 7 Personas entrevistadas por Asomedios, 23 entrevistados por Confecámaras, 29 entrevistados por la Central General de Trabajadores, 5 entrevistados por Transparencia por Colombia.

medio de las iniciativas citadas. Los consultados valoran la promoción del ejercicio del control social y de toma de decisiones conjuntas que guarda el espíritu de algunas de las medidas enunciadas en el primer numeral del sondeo. Además abren la invitación a los ciudadanos colombianos para utilizar los medios de comunicación como vigilantes del cumplimiento de los compromisos del Gobierno. Se destaca nuevamente el trabajo de Gobierno en Línea en la medida en que se ha convertido en un canal de comunicación entre el ciudadano y el Estado.

En la respuesta dada a las formas como se pueden ver afectados los sectores, las personas consultadas provenientes de Cámaras de Comercio hicieron énfasis en que la falta de efectividad de las medidas de lucha contra la corrupción produce una falta de confianza en las instituciones, lo que puede llegar a impactar en la reducción de inversión empresarial, afectando el desarrollo económico del país. Para las personas consultadas provenientes de Centrales de Trabajadores, la principal afectación radica en la detención de procesos que se venían ejecutando en sus sectores y quedaron sin finalizar ante el cambio de normatividad. Desde el sector de los medios de comunicación se identifica la oportunidad de convertirse en el canal de interacción entre la comunidad y el estado para la implementación de estas medidas, así como para realizar una labor pedagógica con la ciudadanía. Además, resaltan su responsabilidad de informar de una forma oportuna los esfuerzos del Estado Colombiano orientados a lograr mayores niveles de transparencia y para democratizar la información a través de la promoción de buenas prácticas anticorrupción.

6. Reflexiones finales

Para concluir la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción, como espacio de comunicación entre el gobierno y la ciudadanía en asuntos relacionados con la transparencia, la integridad y la lucha contra la corrupción, expone las siguientes consideraciones como reflexiones finales después de haber realizado el proceso de revisión y análisis de algunas de las iniciativas puestas en marcha por parte del Gobierno del Presidente Santos en estas materias:

- La construcción institucional y normativa que ha realizado el Gobierno Nacional es una apuesta necesaria para garantizar la sostenibilidad de las acciones de prevención, control y sanción de la corrupción. Sin embargo, este marco institucional corre el riesgo de ser excesivamente amplio y ambicioso para ser ejecutado en lo que resta del presente Gobierno. La principal preocupación radica en el riesgo de perder focalización en las fases de implementación de estas reformas y por lo tanto la limitación en el logro de resultados concretos. Por lo tanto, se sugiere determinar estrategias de priorización de acciones tanto en el nivel central como en el territorial, y también a nivel sectorial.
- Se hace un llamado a la coordinación entre las diferentes dependencias y entidades estatales con el fin de aunar esfuerzos y contribuir al logro de resultados concretos que puedan hacerse visibles en el tiempo que resta al presente Gobierno.
- Es preciso evaluar el nivel de efectividad en la incidencia que se puede propiciar con los espacios de participación ciudadana abiertos por el Gobierno Nacional para la formulación de políticas públicas. De forma general se perciben como espacios de entrega de información, sin embargo dichos espacios requieren dar mayor cuenta de una construcción conjunta entre la Sociedad Civil y el Gobierno, acompañada por el planteamiento de metas cuantificables en diferentes plazos. La experiencia de participación ciudadana en el proceso de formulación de

la Política Integral de Lucha contra la Corrupción sustenta en cierto grado la anterior afirmación. Mirando hacia delante, se sugiere adoptar este enfoque para los procesos de formulación de políticas que se han plasmado en el Plan de Acción de Colombia en la Alianza para el Gobierno Abierto.

- La CNCLC invita a sumar esfuerzos para que se continúen aplicando y utilizando herramientas ya desarrolladas por Organizaciones de la Sociedad Civil y por el Sector Privado como los Índices de Transparencia de las Entidades Públicas, los datos de las investigaciones generados por Cifras y Conceptos, los resultados arrojados por el Latinobarómetro, entre otros. Estas han servido para mejorar la comprensión del fenómeno de la corrupción.
- La CNCLC exhorta a hacer un esfuerzo continuo para incentivar acciones pedagógicas que valoricen la importancia de la transparencia tanto en el sector público, como en el privado y con la sociedad en general. La lucha contra la corrupción debe corresponder a una apuesta de la sociedad colombiana, que trascienda la imposición normativa o las apuestas gubernamentales.
- Resulta de gran importancia hacer una caracterización de la corrupción pues parece que este fenómeno se renueva, sobre todo atendiendo los contextos regionales. La lucha contra la corrupción necesita de instancias de observación para identificar elementos diferenciadores en el orden territorial, con el fin de alcanzar la caracterización del fenómeno de forma georeferenciada.
- Desde la percepción de la CNCLC continúan siendo necesarios diferentes esfuerzos para superar la impunidad, que es uno de los mayores alicientes para que la corrupción siga perpetuándose en Colombia. Si la ciudadanía en general percibe que tiene mayor beneficio cometer un acto de corrupción porque no será castigado de una forma que sobrepase los costos que implica incurrir en el mismo, seguir actuando de manera corrupta en Colombia continuará siendo rentable.
- La CNCLC sugiere que el fenómeno de la corrupción debe estudiarse desde la prevención, el control y la sanción. Estos tres momentos pueden traducirse en ejes de articulación de acciones en los que se identifiquen políticas focalizadas al fortalecimiento de cada uno, teniendo en cuenta que deberían existir mayores apuestas en la prevención, pues es la primera etapa de la cadena, que tiene repercusiones lineales en las siguientes.

Así, la CNCLC entrega este documento a Colombia, como prueba de que los escenarios de diálogo y deliberación aportan a la gobernanza en un país que necesita fortalecerse a diario en sus estructuras institucionales y sociales, y con el propósito de extender la invitación a construir un Estado donde la corresponsabilidad sea la bandera de lucha contra el flagelo de la corrupción.

Anexo: Comentarios generales al borrador del CONPES. Recopilación de observaciones presentadas por la Comisión Nacional Ciudadana de Lucha Contra la Corrupción a la Secretaría de Transparencia el 25 de Febrero de 2013.