

INFORME AL CONGRESO VIGENCIA 2008-2009
PROGRAMA PRESIDENCIAL DE MODERNIZACIÓN, EFICIENCIA,
TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Director: Óscar Ortiz González

1. ESTRATEGIA REGIONAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN:

1.1 PACTOS DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

En este período el Programa Presidencial lideró la suscripción de 74 nuevos Pactos (24 en el segundo semestre de 2008 y 50 en lo corrido de 2009).

67 MUNICIPIOS	7. DEPARTAMENTOS
Riohacha, Uribia, Manaure, Hatonuevo, Manizales, Soacha, Ayapel, Chinú, Cereté, Ciénaga de Oro, Cotorra, Los Córdoba, Lórica, Pueblo Nuevo, Puerto Libertador, San Andrés de Sotavento, Sahagún, San Bernardo, Valencia, Mocoa, San Juan de Arama, Puerto Gaitán, Mapiripán, Restrepo, San Martín, Granada, Puerto Rico, Providencia y Santa Catalina, Medio Atrato, Unguía, El Carmen de Atrato, Bojayá, Lloró, Murindó, Riosucio, Puerto Carreño, Arboledas, Bochalema, Cucuta, CÁCHIRA, CACOTA, Chitagá, Convención, Cucutilla, Durania, Gramalote, Hacari, Herran, La Esperanza, La Playa, El Carmen, Labateca, Lourdes., Mutiscua, Ocaña, Pamplonita, Puerto Santander, Ragonvalia, Salazar de Las Palmas, San Cayetano, San calixto, Santiago, Sardinata, Silos, Toledo, Milla Caro, villa del Rosario.	La Guajira, Caldas, Cundinamarca, Córdoba, Chocó, Norte de Santander, Tolima.

Como además también se trata de fortalecer los procesos de participación ciudadana y la interlocución entre las administraciones y la sociedad civil, condición sine qua non de la suscripción del Pacto es la conformación de un comité ciudadano de seguimiento al mismo. A la fecha se han conformado y están en pleno funcionamiento 32 de ellos.

En el marco de los Pactos suscritos y de la meta de aumentar el índice de transparencia, consignada en el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa ha desarrollado herramientas para promover, facilitar y cualificar los ejercicios de rendición pública de cuentas, que con corte a 31 de mayo han sido utilizados por 35 entidades territoriales: 9 gobernaciones, 18 alcaldías y 8 corporaciones autónomas regionales.

1.2 SEGUIMIENTO VISIBLE A LA INVERSIÓN PÚBLICA

Durante el último año el Programa ha promovido el seguimiento visible a **227** proyectos. De esos se han entregado satisfactoriamente a la comunidad 64 y aún se encuentran en seguimiento 163.

Con la implementación de las Auditorías Visibles el Programa ha llegado a 30 departamentos y 87 municipios, y de la mano de la ciudadanía ha protegido 1.5 billones de pesos aproximadamente y beneficiado a más de 8 millones de colombianos.

Las principales dificultades encontradas se relacionan con la falta de planeación en el diseño y ejecución de las obras, la utilización de materiales de una calidad distinta a la pactada, el retraso en los cronogramas de ejecución de las obras que conlleva sobrecostos, el inicio de proceso de selección y

suscripción de contratos sin la obtención de las licencias y los permisos requeridos, la no contratación de interventores técnicos, y la contratación directa con Asociaciones de Municipios (falta al principio de selección objetiva, carecen de experiencia para ejecutar objetos contractuales y subcontratan ejecución de proyectos).

Para fortalecer la capacidad de la comunidad de ejercer su derecho-deber a participar y controlar el poder cada uno de los proyectos que son objeto de Auditoría Visible cuenta con un Comité de Beneficiarios, responsable de hacer el seguimiento a la inversión pública y de interlocutar con la administración, el contratista y el interventor. En la actualidad están en funcionamiento 163.

2. POLÍTICAS TRANSVERSALES DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN:

2.1 IMPLEMENTACIÓN DE MECANISMOS Y CONVENCIONES DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

En el proceso de implementación de las normas de la Convención Interamericana (CICC) cabe destacar los avances en materia de mecanismos para la promoción de la transparencia, la integridad y el control social, resultado de lo cual Colombia hace parte de la primera fase del programa diseñado por la OEA para publicar una guía que contiene información sobre la problemática de la corrupción en el continente Americano, así como sobre las iniciativas y los esfuerzos para prevenirla y enfrentarla. En esta guía se busca destacar los esfuerzos del país en el uso de las tecnologías de la información no solo para detectar posibles hechos de corrupción, sino para mejorar el acceso a la

información de la ciudadanía, así como para el ejercicio del su derecho a controlar la gestión de la administración pública. Además, el Programa participó en representación de Colombia en la XIV Reunión Ordinaria del Comité de Expertos del MESICIC que se llevó a cabo en diciembre de 2008.

Con el fin de apoyar la fase de implementación de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), el país viene participando en el programa piloto para el diseño de un mecanismo de seguimiento, para lo cual elaboró y presentó el informe sobre la implementación de las normas de la CNUCC seleccionadas para ser analizadas, lideró la fase de intercambio de información y atendió, junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, la visita al país del equipo analizador conformado por Argentina y Filipinas que gracias a esta actividad pudo apreciar directamente los problemas y adelantos en la lucha contra la corrupción en nuestro país y los diferentes puntos de vista de las autoridades encargadas del tema, así como conocer directamente las buenas prácticas que el país ha venido implementando.

Además, en calidad de país analizador, Colombia participó en la fase de intercambio de información con la República de Bolivia y llevó a cabo, junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, la visita solicitada por este país.

Para Colombia la participación en este ejercicio piloto de evaluación y seguimiento a la aplicación de la Convención de Naciones Unidas tiene importancia en dos sentidos: hacia adentro, para mejorar la prevención, detección, investigación y sanción de los responsables de hechos de corrupción; y hacia fuera, para sumarse a una nueva perspectiva que busca

enfrentar el fenómeno a través de la unión de esfuerzos entre el Estado y la sociedad a nivel internacional.

Finalmente, se elaboró y envió a la secretaría de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) un informe sobre los avances en materia de cultura de la legalidad, y se envió a la Comisión de Control Cívico del Ecuador, para sus comentarios, un documento de análisis de la implementación de las medidas del Plan Andino y su relación con la Convención Interamericana contra la Corrupción.

2.2. CULTURA DE LEGALIDAD

2.2.1 CURRÍCULO DE LEGALIDAD

El Ministerio de Educación Nacional y el Programa Presidencial suman esfuerzos para la consolidación de una cultura de legalidad en Colombia en educación formal. Así, promueven la suscripción de acuerdos de compromiso con alcaldías y secretarías de educación para la realización de procesos de formación de docentes multiplicadores, la adopción del currículo en sus proyectos educativos y un trabajo de 60 horas con los estudiantes de 9° grado. El Programa Presidencial suministra material pedagógico para docentes y estudiantes.

En cumplimiento de los compromisos del Programa envió material pedagógico a las secretarías de educación de Barranquilla, Cartagena, Tumaco, Montería, Pereira, Cúcuta, San Andrés, Villavicencio, Cali, Cartago, Neiva y Valledupar.

Durante lo corrido del año 2009 el Programa ha coordinado acciones con Foro Cívico y el Ministerio de Educación.

2.3 ÍNDICE NACIONAL DE TRANSPARENCIA (RAMA EJECUTIVA)

El Programa Presidencial adelanta un trabajo para mejorar el resultado del índice. La meta a 2010 es incrementar el promedio nacional de 75 (2005) a 90 (2010), sobre 100.

Con tal propósito se efectuaron sesiones de trabajo con la Corporación Transparencia Colombia, responsable de la medición, con el fin de analizar y revisar tanto la metodología como los indicadores que aplicaran próximamente, de tal manera que se pueda generar la oferta institucional necesaria para facilitar tanto el cumplimiento de la meta como su seguimiento.

Se recogió información sobre buenas prácticas entre las entidades mejor calificadas con el fin de que éstas puedan ser replicadas y así mejorar el desempeño general del mismo. También se realizaron reuniones con ASOCARS y ASECI con el fin de identificar las causas por las cuales algunas corporaciones autónomas regionales y empresas sociales del estado obtuvieron bajos resultados en el Índice de Transparencia.

Es importante resaltar que a la fecha Transparencia por Colombia no ha publicado los resultados del Índice de Transparencia Nacional 2007 como estaba previsto.

2.4 ACUERDOS DE AUTORREGULACIÓN CON EL SECTOR PRIVADO Y EL SECTOR SOLIDARIO

Los acuerdos de autorregulación son la principal herramienta de trabajo con el sector privado que promueve el Programa. Buscan que empresarios y gremios asuman una responsabilidad compartida con el Estado en la creación de una cultura que no promueva ni tolere prácticas corruptas.

En la actualidad se avanzan dos acuerdos. Uno con las empresas solidarias de salud agremiadas en la Asociación de Empresas Gestoras del Aseguramiento de la Salud, GESTARSALUD; y otro con empresas del sector de la seguridad electrónica.

2.5 DISEÑAR Y/O PARTICIPAR, HACER SEGUIMIENTO Y EVALUAR POLÍTICAS

Esta función es la que le da más sentido a la existencia del Programa a nivel del Ejecutivo. Hoy el programa cuenta con los siguientes proyectos, entre otros, que promueve a lo largo y ancho del territorio nacional:

- Propuesta de decreto reglamentario del artículo 91 de la Ley 136 de 1994.
- Propuesta de ordenanza/acuerdo de visibilidad y rendición de cuentas para Corporaciones Públicas.
- Propuesta de proyecto de ley de rendición de cuentas y visibilidad de congresistas, diputados y concejales de capitales de departamento.
- Propuesta de proyecto de ley para la participación ciudadana en la formación de actos administrativos de carácter general.

- Proyecto de Decreto Reglamentario del Artículo 80 de la Ley 190 de 1995.

En ese marco, en el mes de abril la Asamblea de Caldas aprobó las ordenanzas de rendición de cuentas y visibilidad de los diputados y de la asamblea departamental, de rendición de cuentas de la gestión contractual y administrativa de las secretarías de despacho y de las entidades descentralizadas a cargo del departamento, y de mecanismos de participación ciudadana en la actividad normativa y de control político.

Además, el Programa participó de la discusión y presentación de un proyecto de ley para la creación de un sistema para la prevención de enriquecimiento ilícito de servidores públicos; y hace parte del equipo de trabajo que, coordinado por el Departamento Nacional de Planeación, está adelantando el proceso de formulación de un CONPES de Rendición de Cuentas del ejecutivo.

En materia de seguimiento está lo relacionado con el acompañamiento que el Programa hace a las acciones que se desprenden del cumplimiento de los acuerdos internacionales, así como los diagnósticos regionales y sectoriales que bimensualmente se elaboran en función de las denuncias que los ciudadanos y ciudadanas presentan, los cuales permiten identificar fisuras en las disposiciones, en las normas o en los procesos, por las que se filtran comportamientos corruptos. En este marco se presentaron un derecho de petición y una acción de cumplimiento para impulsar que el Concejo de Bogotá D.C. cumpla en su totalidad con lo establecido en el Acuerdo 151 de 2005.

En lo que tiene que ver con la evaluación de las políticas en el periodo que cubre el presente informe el Programa ha participado en dos procesos liderados por Transparencia Colombia. El primero de ellos relacionado con una evaluación de la rendición de cuentas a nivel nacional, y el segundo, con la elaboración de un estado del arte en materia de acceso a la información.

3. ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN:

3.1 TRÁMITE DE DENUNCIAS RECIBIDAS POR EL PROGRAMA PRESIDENCIAL

El decreto 519 de 2003 establece entre las funciones del Programa la de recibir denuncias. Entre julio y diciembre de 2008 se recibieron 4.728 de las cuales 837 fueron remitidas a la Procuraduría General de la Nación, 227 a la Contraloría General de la Nación, 317 a la Fiscalía General de la Nación, 112 a distintas Superintendencias, 43 a Policía Judicial, 712 a otras entidades y 1434 fueron remitidas a la ciudadanía para que complementara la información enviada. Durante este año han sido recibidas 4.267 de las cuales 764 fueron remitidas a la Procuraduría General de la Nación, 278 a la Contraloría General de la Nación, 329 a la Fiscalía General de la Nación, 88 a las superintendencias, 23 a la Policía Judicial, 594 se enviaron a otras entidades y 1268 requirieron que se solicitara a los remitentes mayor información.

De su estudio se colige que las principales irregularidades denunciadas corresponden a los procesos precontractuales, destacándose la imposición de términos cortos y las exigencias técnicas direccionadas.

Desde el punto de vista sectorial la mayoría de denuncias están relacionadas con el empleo público, los servicios públicos, materia judicial, salud y vivienda.

En lo que respecta al manejo de la administración de justicia, se observa que el problema más relevante sigue siendo la demora en las decisiones judiciales de la que se desprenden otros efectos como las prescripciones y estimula la consumación de conductas punibles, ante la ineficacia e impunidad del ejecutivo.

Con el fin de mejorar la interlocución con los organismos de control y el sistema judicial, a manera de mecanismo de coordinación para el logro de mayores niveles de eficiencia y efectividad desde julio de 2008 el Programa puso en marcha una mesa de trabajo en la que las partes ponen de presente casos importantes que requieren del conocimiento de todos para su solución.

Los resultados alcanzados por el Programa han permitido generar una mayor confianza y estímulo para que la gente se anime a instaurar las denuncias y ejerza el derecho-deber que tiene de controlar el poder.

3.2 PROCESOS CONTRACTUALES DE ALTO IMPACTO CON ACOMPAÑAMIENTO

El Programa aplicó la herramienta “Contratación Visible”, cuya metodología busca aumentar la visibilidad y la deliberación pública, fortalecer el rigor técnico y disminuir la discrecionalidad, para reducir los riesgos de corrupción en la contratación pública de alto impacto, en procesos como la licitación del Túnel

de la Línea y el proceso de Tercerización de Escoltas del Ministerio del Interior y de Justicia.

En este marco el Programa acompañó como observador de los procesos para lo cual asistió a las mesas de trabajo conformadas; propuso la realización de audiencias de socialización del prepliego; solicitó la publicación de la totalidad de los documentos del proceso de selección en el Portal de Contratación; recomendó publicar avisos de información del proceso en diarios de amplia circulación nacional; solicitó incluir la prohibición de expedir adendas cuatro días antes de la fecha programada para el cierre o ampliar el término para la entregar de ofertas en caso de ser necesaria la expedición de adendas; y realizar audiencias de explicación de las adendas.

Todas estas recomendaciones fueron acogidas por las entidades contratantes lo que le dio mayor credibilidad a la herramienta y revirtió en una mayor demanda de este servicio.

3.3 DESARROLLO DE ACCIONES QUE CONTRIBUYEN A MEJORAR LA CORRECTA APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN.

En el período en cuestión se revisaron 20 procesos licitatorios. Las principales irregularidades encontradas aparecen enunciadas a continuación.

(i) Se impusieron condiciones orientadas a restringir la participación en los procesos de selección; brevedad en los términos para presentar propuestas, lo que se evidenció en prácticas como:

- Vista obligatoria de imposible cumplimiento, a pocas horas de publicado el pliego de condiciones o en sitios de difícil acceso.
- Se programaron actividades obligatorias horas después de publicado el pliego de condiciones, imposibilitando la asistencia a las mismas.
- Se programó y se realizó audiencia de aclaración del pliego de condiciones con anterioridad a apertura y publicación del pliego de condiciones.
- Se solicitaron requisitos de experiencia excesivamente altos, excluyendo la presentación plural de ofertas.
- Se solicitaron requisitos excesivos, excluyentes e innecesarios.
- Se solicitó una capacidad de contratación excesivamente alta.
- Se solicitaron requisitos no relacionados con el objeto de la contratación.
- Falta de publicidad de la información del proceso de selección.

(ii) Se modificó el pliego de condiciones después de cerrado el proceso.

La intervención del Programa logró que las entidades contratantes revocaran el proceso de selección o realizaran una actuación preventiva dirigida a mejorarlo, como por ejemplo, realizar audiencias aclaratorias o estudios para determinar la configuración de conflicto de intereses.

El Programa también solicitó acompañamiento preventivo a la Procuraduría General de la Nación.

3.4 SEGUIMIENTO A INFORMES PRESENTADOS POR LOS JEFES DE CONTROL INTERNO DEL ORDEN NACIONAL

El Programa brinda orientación permanente a los jefes de Control Interno en materia de transparencia y auditorías relacionadas con la detección de

hallazgos, y los incentiva a denunciar los posibles hechos de corrupción en materia penal, fiscal, administrativa y disciplinaria. En este período se recibieron 485 informes. Se seleccionaron aquellos que reportaron hallazgos de los cuales podrían desprenderse detrimentos patrimoniales y responsabilidad penal, fiscal, administrativa o disciplinaria, y se analizaron con cada responsable para recomendar las acciones a que hubiere lugar y hacer claridad respecto a la gravedad de los hechos. De éstos se infiere que los aspectos más recurrentes en materia de corrupción al interior de las entidades del orden nacional son los relacionados con los manejos contables irregulares y la contratación.

Además, se ha promovido una constante interacción que ha generando un escenario de confianza y credibilidad entre dichos jefes y el ejecutivo, lo cual se refleja en la continuidad y solidez de sus informes, en las constantes visitas y consultas que elevan sin esperar el vencimiento del término para remitir sus hallazgos.

Adicionalmente, el Programa trabaja con el Comité Interinstitucional de Control Interno una propuesta de reforma a la Ley 87 de 1993 y la posible creación de un Banco Nacional de Control Interno.