
A photograph of three young children, likely of African descent, looking out from a window. They are wearing white school uniforms. The child in the foreground is smiling slightly, while the others look more serious. The background is a blurred view of green foliage and a wooden structure. A clear plastic water dispenser is visible on the right side of the window frame.

INFORME VII DE LA COMISIÓN NACIONAL CIUDADANA PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Introducción4**1. Sobre la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción5**

1.1 La comisión hoy5

2. Lectura crítica a la agenda anticorrupción del Gobierno Nacional y del Congreso de la República en el pasado cuatrienio13

2.1 Sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2018 -2022 y sus compromisos en la lucha contra la corrupción16

2.2. Conpes de Estado Abierto22

2.3. Repaso de la agenda legislativa 2018 -2022 en materia de lucha contra la corrupción23

3. Los grandes desafíos de la corrupción en Colombia27

3.1. Arquitectura institucional anticorrupción30

3.2. Protección al denunciante de corrupción34

3.3. El impacto en los más vulnerables. Breve reseña de casos de alto impacto social y económico36

3.3.1. La población infantil continúa con hambre: permanece la corrupción en el PAE36

3.3.2. Se robaron las posibilidades de seguir estudiando: el caso de centros poblados37

3.3.3. La excepcionalidad, una puerta de entrada a la corrupción: caso de la reconstrucción de Providencia38

3.3.4. La integridad indemne ante la emergencia: reflexiones sobre el estado de emergencia decretado por la pandemia de covid-1940

4. Hacia dónde debemos avanzar: recomendaciones para la integridad en Colombia43

4.1. Enfoque de derechos humanos45

4.2 Hacia la reparación del daño45

4.3 Sectorialidad y transversalidad45

4.4 Aproximación al territorio46

4.5 Fortalecimiento de la democracia46

4.6 Fortalecimiento de la institucionalidad:

una apuesta concreta y alcanzable48

4.7 Criminalidad: crimen organizado y carteles51

4.8 Detección y sanción51

4.9 Una ciudadanía más educada51

Bibliografía53

Comisión Nacional Ciudadana para la

**LUCHA CONTRA
LA CORRUPCIÓN**

C O L O M B I A

DISCLAIMER

Este documento fue posible gracias al apoyo del generoso pueblo de Estados Unidos, a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este informe es responsabilidad de la Comisión Nacional Ciudadana de la Lucha Contra la Corrupción y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos.



INFORME VII
DE LA COMISIÓN
NACIONAL CIUDADANA
PARA LA LUCHA CONTRA
LA CORRUPCIÓN

Foto: Hanz Rippe/Fernanda Pineda

Introducción

El presente informe da cuenta del compromiso de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción – CNCLCC, por responder a las obligaciones que le han sido conferidas a través de la ley 1474 del 2011, en la cual se establece el deber de *realizar un informe de seguimiento, evaluación y recomendaciones a las políticas, planes y programas que se pongan en marcha en materia de lucha contra la corrupción.*

En cumplimiento de este mandato, el presente informe presenta una breve reseña sobre lo qué es la CNCLCC, una línea del tiempo con sus hitos centrales, así como los desafíos y grandes limitaciones a las que se enfrenta para ejercer a cabalidad las tareas que le han sido asignadas por ley.

En el segundo capítulo se abordarán los compromisos del gobierno del presidente Iván Duque en la lucha contra la corrupción, se valorarán los resultados de su implementación y se expondrán los desafíos que permanecen latentes en el país al finalizar su mandato. Asimismo, se presentarán los principales temas de la agenda legislativa 2018 - 2022 en materia anticorrupción, así como los faltantes y tareas pendientes del Congreso.

En el tercer capítulo la CNCLCC alerta sobre algunos de los principales desafíos de la corrupción en Colombia, presentando las limitaciones de la arquitectura institucional de lucha contra la corrupción; los peligros que aún subyacen en materia de protección al denunciante de corrupción; así como cuatro grandes casos de corrupción que han sido seleccionados por la forma en que han afectado a la población más vulnerable, han generado pérdidas inconmensurables al patrimonio público y son representativos de la forma en que se arraigan estos fenómenos en el país, a saber: el caso del Programa de Alimentación Escolar -PAE; el de Centros Poblados; las irregularidades y falta de acceso a la información durante la pandemia; y el proceso de reconstrucción de la isla de Providencia.

Finalmente se exponen algunas recomendaciones que se sugieren respetuosamente al Gobierno del presidente Gustavo Petro para seguir avanzando en la lucha contra la corrupción y lograr que Colombia tenga cada día estándares más altos de integridad.

1

Sobre la
Comisión Nacional
Ciudadana para la
Lucha Contra la
Corrupción

Hace un poco más de diez años se creó la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción (CNCLCC) mediante la expedición de la Ley 1474 de 2011, con el propósito fundamental de que una instancia de la sociedad civil contribuyera en el 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.

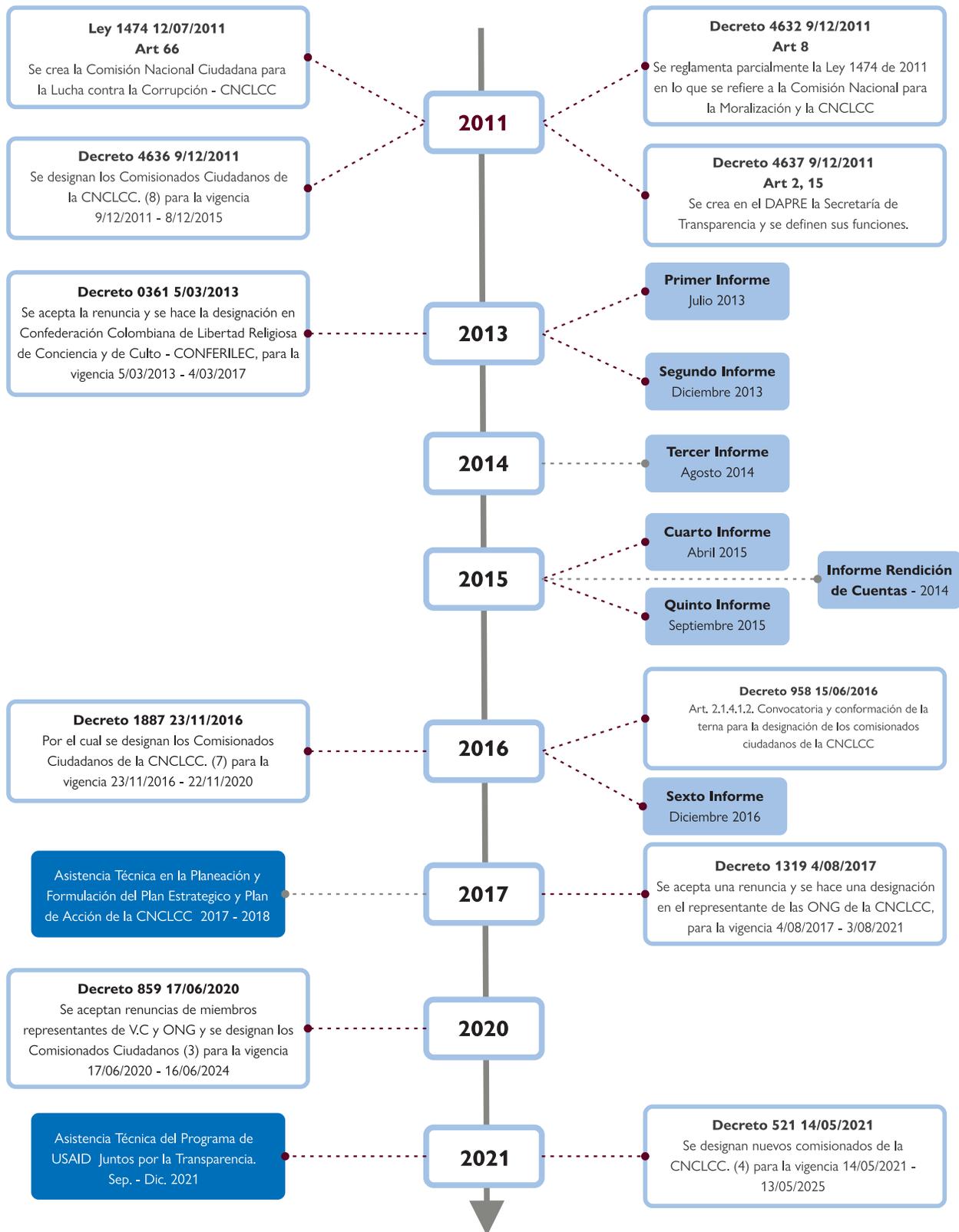
De acuerdo con lo establecido por la ley la Comisión tiene una representación plural de diferentes sectores de la sociedad, y debe estar integrada por: a) un representante de los Gremios Económicos; b) un representante de las Organizaciones No Gubernamentales dedicadas a la lucha contra la corrupción; c) un representante de las Universidades; d) un representante de los Medios de Comunicación; e) un representante de las Veedurías Ciudadanas; f) un representante del Consejo Nacional de Planeación; g) Un representante de las Organizaciones Sindicales, y h) un representante de Conferilec (Confederación Colombiana de Libertad Religiosa, Conciencia y Culto). Sus miembros son designados por el Presidente de la República de ternas enviadas por cada uno de los sectores y por un periodo de cuatro años.

Desde sus inicios se han nombrado veinticuatro Comisionados y Comisionadas de la ciudadanía, cinco de los cuales, (21%), correspondieron a reemplazos por renuncia de los respectivos designados. A pesar de que la ley es clara frente a los periodos y procedimientos de designación, a partir del cumplimiento del periodo de los primeros ocho comisionados se observa prolongada interinidad por la demora en la expedición del decreto para la designación de los respectivos reemplazos, si se tiene en cuenta que para el segundo cuatrienio fueron designados siete representantes once meses después y para el tercer cuatrienio, cuatro representantes fueron designados seis meses después, hecho que pone en riesgo la operatividad de esta instancia de la sociedad civil.

En la gráfica No. 1 se observa la norma y los periodos de vigencia que rigen la designación de los representantes por cada sector o gremio desde la creación de la Comisión.

Gráfica No. 1

COMISIÓN NACIONAL CIUDADANA PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN CNCLCC



Gráfica No. 1

De acuerdo con las funciones descritas en el Decreto 4632 de 2011, en un lapso de tres años la CNCLCC ha emitido seis informes, a partir de Julio de 2013, en los cuales se ha hecho referencia a: la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA), cuyo objeto principal es fortalecer las herramientas y mecanismos para la prevención, investigación y sanción de la corrupción en Colombia; a recomendaciones concretas sobre los objetivos y estrategias de acción de esta política; al Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”; a la puesta en marcha de la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA); al proceso de puesta en marcha de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional, así como algunas valoraciones sobre iniciativas de ley que se suman al conjunto de instrumentos normativos para la lucha contra la corrupción en el país, entre otros aspectos.

Cabe resaltar en su Sexto Informe el editorial “Corrupción, proceso de paz y posconflicto”, en el cual se destaca que la lucha contra la corrupción haya quedado incluida tanto en el Acuerdo entre el Gobierno nacional y las FARC EP, como en la agenda de diálogo con el ELN, toda vez que, en ese tránsito hacia el posconflicto, la corrupción es uno de los principales obstáculos que debe afrontar la nación¹.

Adicionalmente, la Comisión emitió a mediados de 2015 el informe “Rendición de Cuentas 2014” en el cual realiza: una síntesis de las reuniones de la CNCLCC y de las acciones ejecutadas en el marco del plan de acción que la misma se propuso para el 2014; una breve descripción de los informes elaborados por la Comisión, así como sus principales recomendaciones en materia de anticorrupción y transparencia; y da cuenta de las reuniones que se hicieron en el marco de la CNCLCC con el apoyo de aliados estratégicos, entre otros temas.

La Comisión recibió en el 2016 asistencia técnica en el marco del proyecto Anticorrupción y Transparencia de la Unión Europea para Colombia (ACTUE Colombia), a través de la Unión Temporal CNCLCC (Creamos y Parcomún), con el fin de generar capacidades tendientes a promover el fortalecimiento de la Comisión Ciudadana como instancia articuladora de las demandas ciudadanas en favor de la lucha contra la corrupción. Bajo esta asistencia se priorizaron actividades tales como la formulación de un plan de acción y de trabajo con la construcción de una visión estratégica. En el 2017 se emitió un documento con el Plan Estratégico y el Plan de Trabajo de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción para ser implementado de marzo de 2017 a marzo de 2018. Una de las actividades a desarrollar era la Actividad 1.1 Elaboración del 7º Informe de seguimiento, a la cual damos cumplimiento mediante la presentación de este documento.

De acuerdo con las funciones descritas en el Decreto 4632 de 2011, en un lapso de tres años la CNCLCC ha emitido seis informes, a partir de Julio de 2013

¹ Los informes pueden ser descargados de la página web de Transparencia por Colombia: <https://transparenciacolombia.org.co/?s=CNCLCC>





Adicionalmente, se emitió un informe final de la asistencia técnica y los resultados alcanzados, en relación con el compromiso de cada uno de los gremios y las instituciones que conforman la Comisión, las dificultades para cumplir las funciones, y las recomendaciones para fortalecer la CNCLCC².

1.1 LA COMISIÓN HOY

En los últimos años la CNCLCC ha iniciado un proceso de diagnóstico y evaluación orientado a reconocer las reales y efectivas posibilidades institucionales que tiene para alcanzar los objetivos que le han sido trazados por ley, y brindar tanto a la institucionalidad, como a la ciudadanía, una propuesta de reforma que adapte la Comisión a sus verdaderas posibilidades de gestión y le permita ser un mecanismo efectivo de representación ciudadana.

En este necesario proceso de autoevaluación la Comisión ha contado con el apoyo de la iniciativa Juntos por la Transparencia, programa financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), que busca apoyar soluciones encaminadas a aumentar la transparencia y la rendición de cuentas, así como a reducir efectivamente la corrupción en Colombia.

La primera fase de la asistencia técnica consistió en brindar formación a los comisionados y comisionadas durante el último trimestre del 2021 en temas como: institucionalidad en materia de transparencia y anticorrupción; contexto internacional de la promoción de la transparencia y la lucha contra la corrupción; cronología de las disposiciones legales para la promoción de la transparencia, la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de la participación ciudadana; ecosistema de la promoción de la transparencia y la lucha contra la corrupción en Colombia; Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública (Ley 1712 de 2014); Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011); Ley de Promoción y Protección del Derecho a la Participación Democrática (Ley 1757 de 2015), entre otros.

En lo corrido del presente año, avanzando en la segunda fase del acompañamiento del programa Juntos por la Transparencia, la Comisión está consolidando una propuesta para la modificación de sus funciones en aras de asegurar su continuidad y sostenibilidad; está diseñando un plan de acción para el fortalecimiento de sus capacidades institucionales; formulando y modificando su reglamento interno; entre otros.

² Los informes pueden ser descargados de la página web de ActueColombia: <http://actuecolombia.net/index.php/documentos/participacion-ciudadana-y-sector-privado>

Actualmente la CNCLCC está integrada por:



<p>CAMILO HUMBERTO LLINÁS ANGULO Consejo Nacional de Planeación Mesa Directiva del Consejo Nacional de Planeación 2021 - 2025</p>
<p>VIOLETA OSORNO TORRES Consejo Directivo de la Asociación Colombiana de Universidades ASCUN 2020 -2024</p>
<p>MARICEL JOHANNA CASALLAS MOYA Dirección para la Democracia, Participación Ciudadana y Acción Comunal del Ministerio del Interior 2020 -2024</p>
<p>ADRIANA BERNAL SALGADO Junta Directiva de la Asociación Nacional de Medios de Comunicación ASOMEDIOS 2021 - 2025</p>
<p>ROBERTO BRUCE BECERRA Consejo Gremial Nacional. Mesa Directiva del Consejo Gremial Nacional 2021 - 2025</p>
<p>LUIS FERNANDO MAHECHA COLLAZOS Consejo Directivo de la Confederación Colombiana de ONG CCONG 2020-2024</p>
<p>MYRIAM LUZ TRIANA ALVIS Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Confederación General del Trabajo (CGT), y la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC) 2021 - 2025</p>

Gráfica No. 2

Actualmente la Comisión no cuenta con una participación activa de la representante de los Sindicatos (Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Confederación General del Trabajo (CGT), y la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC)), no obstante su designación para el periodo 2021 – 2025 mediante el Decreto 521 del 14 de mayo de 2021; ni con la presencia del representante de la Confederación Colombiana de Libertad Religiosa, Conciencia y Culto -Conferilec. Por otro parte, la representante de los medios de comunicación presentó su renuncia la cual fué aceptada mediante Decreto 067 del 23 de enero de 2023. Por lo tanto actualmente la Comisión la componen solamente cinco (5) personas.

2

Lectura crítica
a la agenda
anticorrupción del
Gobierno Nacional
y del Congreso de
la República en el
pasado cuatrienio

Cualquier intento por valorar los avances y desafíos en materia contra la corrupción del anterior Gobierno y del pasado Congreso, deberá situarse en el contexto social y político que caracterizó la agenda pública del país durante el anterior cuatrienio, un periodo sin precedentes en la historia nacional. Al respecto deben destacarse tres fenómenos fundamentales: primero, la corrupción pasó a ocupar el primer renglón dentro de los temas que mayor preocupación despiertan en los colombianos (Invamer, 2022); segundo, la llegada de la pandemia ocasionada por el Covid-19; y tercero, el creciente descontento social que llevó a la ciudadanía a manifestarse y mantener beligerantemente sus peticiones en las calles. Cada uno de estos elementos representó un profundo desafío para la institucionalidad y determinó la forma en que se abordaron los asuntos públicos en los últimos años.

En relación con el primer punto es importante recordar que desde el 2017 la corrupción se ha convertido en el primer tema de preocupación de los colombianos, superando problemáticas asociadas al desempleo, la economía, el orden público, la seguridad, entre otros (Invamer, 2022). Gran parte de esta preocupación se vio representada en el movimiento que acompañó la Consulta Anticorrupción celebrada el 26 de agosto de 2018¹. Esta consulta, a pesar de no haber superado el umbral de participación que se exige para la aprobación de estos mecanismos, determinó la agenda del gobierno del presidente Iván Duque y la agenda legislativa 2018-2022 en materia anticorrupción, pues dejó claro el mandato de la ciudadanía sobre los 7 puntos que se consultaron, ya que en todos ellos el SI obtuvo una aprobación de más del 97% de los electores.

Así, y pese a las diferencias con su partido, el recién electo presidente Iván Duque se comprometió con los temas sobre los que se preguntó en la consulta, afirmando que “en la lucha contra la corrupción tenemos que estar unidos todos los colombianos, esta no es una causa de color político ni una causa ideológica, es el compromiso de todo un país, y todos los esfuerzos suman” (Torrado & Marcos, 2018),

Adicional al protagonismo que recobró la corrupción en la agenda pública nacional, la pandemia ocasionada por el virus del Covid-19 determinó cada una de las decisiones públicas que debieron tomar los gobiernos y autoridades en aras de mantener una mediana estabilidad ante la gravedad de las circunstancias que se desencadenaron como consecuencia de la emergencia de salud. No puede desconocerse que la pandemia también impactó fuertemente la agenda anticorrupción, pues los marcos de excepcionalidad decretados

¹ El 26 de agosto de 2018 se celebró la Consulta Anticorrupción, en la cual se pedía a los colombianos su aprobación sobre 7 puntos que tenían como propósito combatir el flagelo de la corrupción. La consulta preguntó por: i) reducir el salario a congresistas y altos funcionarios; ii) cárcel a corruptos y prohibirles volver a contratar con el estado; iii) contratación transparente obligatoria en todo El País; iv) presupuestos públicos con participación de la ciudadanía; v) congresistas deben rendir cuentas de su asistencia, votación y gestión; vi) hacer públicas las propiedades e ingresos injustificados de políticos elegidos y extinguirles el dominio; y vii) no más atornillados en el poder: máximo 3 periodos en corporaciones públicas. Para que la consulta fuera válida se requería superar un umbral de participación de 12.140.342 de votos, no obstante, la consulta sólo alcanzó una participación de 11.670.183 de electores.



Deben destacarse tres fenómenos fundamentales: primero, la corrupción pasó a ocupar el primer renglón dentro de los temas que mayor preocupación despiertan en los colombianos (Invamer, 2022); segundo, la llegada de la pandemia ocasionada por el Covid-19; y tercero, el creciente descontento social que llevó a la ciudadanía a manifestarse y mantener beligerantemente sus peticiones en las calles.



para hacer frente a la emergencia desencadenaron una serie de circunstancias que invitan a hacer una profunda reflexión sobre la importancia de mantener los pilares de la integridad como garantes del derecho a la vida, la necesidad de conservar la transparencia como bandera de las decisiones públicas, y mantener vigilancia permanente y control sobre la ejecución de los recursos.

Finalmente, el gran descontento ciudadano, radicalizado por los problemas económicos, sociales y políticos que se amplificaron durante la pandemia, llevó a que la ciudadanía se manifestará en las calles de forma masiva y contundente, reclamando transformaciones económicas, exigiendo equidad y mejores condiciones para la gran mayoría de colombianos, así como responsabilidad de los dirigentes en el manejo de los recursos públicos, elevando una profunda crítica a las tradicionales prácticas clientelistas del sistema político colombiano.

Es en este contexto en el que se enmarcan las acciones anticorrupción, un contexto de máxima responsabilidad hacia la ciudadanía, que agotada del tradicional devenir de los asuntos públicos exigió a sus dirigentes un ejercicio mucho más empático, honesto y transparente de la política pública.

2.1 SOBRE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018 -2022 Y SUS COMPROMISOS EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.

El presidente Iván Duque emprende su mandato con un fuerte compromiso en materia anticorrupción, incluso al iniciar su periodo presenta ante el Congreso de la República cuatro actos legislativos sobre la materia: el primero buscaba limitar a tres los periodos de los miembros en los cuerpos colegiados; el segundo, hacía exigibles los pliegos tipo para la contratación con el Estado; el tercero, proponía levantar la reserva sobre la declaración de renta de los congresistas; y el cuarto que tenía por objetivo la imprescriptibilidad para los delitos contra la administración pública (El Tiempo, 2018)².

Tras la derrota en las urnas de la consulta, el presidente Duque hace una clara lectura del clima de opinión y en consenso con la mayoría de los partidos políticos se compromete a dar trámite a diez iniciativas anticorrupción a través de cuatro nuevos proyectos legislativos, sumados a los que ya habían sido radicados. No obstante, las iniciativas que se presentaron no se hicieron realidad, ya que fueron puestas a consideración del Congreso dentro de una avalancha de proyectos anticorrupción que las invisibilizaron, le impidieron alcanzar las mayorías políticas requeridas para su aprobación y terminaron desgastando el discurso anticorrupción e incrementando el escepticismo de la ciudadanía hacia la posibilidad de cambio reales.

No obstante, las iniciativas que se presentaron no se hicieron realidad, ya que fueron puestas a consideración del Congreso dentro de una avalancha de proyectos anticorrupción que las invisibilizaron

² Estos proyectos despertaron un gran malestar en parte de la ciudadanía al contemplar parte de los temas que iban a votarse en la consulta anticorrupción.

De otra parte, en el Plan Nacional de Desarrollo -PND, 2018-2022 se introdujo el *Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia*, el cual contuvo las políticas centrales del gobierno en materia de integridad y lucha contra la corrupción. En específico este pacto buscaba *fortalecer las capacidades institucionales de investigación y sanción de los delitos de corrupción; así como promover cambios culturales que fortalecieran la transparencia, la participación y el control ciudadano, acercándolo más a los asuntos públicos* (DNP, 2018).

En aras de alcanzar este gran propósito el PND el gobierno estableció cinco estrategias, tres objetivos específicos y tres metas puntuales.

Estrategias

- Promover los mecanismos de denuncia para actos de corrupción, y la seguridad para los denunciantes.
- Endurecer las penas contra los corruptos, y acabar el beneficio de casa por cárcel.
- Definir pliegos estandarizados para la contratación pública, y acabar con la contratación a dedo.
- Reducir el riesgo de corrupción mediante una cooperación más fuerte entre el Gobierno y los entes de control.
- Consolidar una plataforma de rendición de cuentas donde los ciudadanos supervisen la destinación de cada peso del presupuesto público.

Objetivos

- Lograr que los colombianos denuncien los actos de corrupción de los que sean testigos
- Garantizar la efectividad en la investigación y en la sanción de la corrupción y disuadir a quienes planean cometer delitos de corrupción.
- Mejorar la percepción de transparencia e integridad de las instituciones públicas y privadas del país.

Metas

- Lograr que el 93% de los ciudadanos testigos de corrupción denuncien.
- Lograr que todos los sectores y todos los departamentos tengan mapas de riesgo para evitar que ocurran actos corruptos.
- Certificar al 70% de los gerentes públicos del Gobierno Nacional en integridad, transparencia y herramientas de prevención de corrupción.

Estas metas alcanzaron los objetivos que se habían trazado y lograron un cumplimiento del 100% de los indicadores planteados:

Se recibieron a través de los mecanismos de denuncia **651 reportes**, entre los que se incluyen denuncias de posibles hechos de corrupción, las cuales se gestionaron con atención priorizada.



100%

Se elaboraron **56 mapas de riesgo** de corrupción sectoriales y territoriales formulados.



100%

El **13,48%** de los gerentes públicos y el **26,43%** de los servidores públicos y contratistas fueron **capacitados** en integridad, transparencia y herramientas de prevención de corrupción.



124%

Adicionalmente al cumplimiento de las tres metas básicas, el gobierno destaca los siguientes avances en la implementación del PND (DNP, 2022):

- La articulación entre el Departamento Administrativo de la Función Pública -DAFP, la Secretaría de Transparencia y el DNP permitió la elaboración de diagnósticos regionales a través de los cuales se identificó el marco conceptual que orientó la formulación de la política pública de transparencia integridad y legalidad hacia un Estado Abierto.
- Se desarrollaron cursos virtuales sobre integridad transparencia y lucha contra la corrupción. Dictados por la Escuela de Administración Pública, su objetivo fue formar a gerentes, servidores públicos y contratistas del Estado. Adicionalmente se generaron espacios de asesoría y capacitación para prevenir escenarios de conflictos de intereses.
- El Dapre contribuyó a la formulación de 56 mapas de riesgo de corrupción sectoriales y territoriales. Asimismo, el DAFP realizó asistencia técnica en control interno a 67 municipios fortaleciendo los mecanismos de autocontrol de las entidades.
- A través de espacios de capacitación y asistencia técnica orientados por DAFP, más de 75 entidades se vincularon al Sistema Nacional de Rendición de Cuentas -SNRC.
- Se gestionó el 70,5 %, lo que corresponde a \$102 billones en compras públicas, a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano (TVEC) y del Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II).

Adicional a estos indicadores establecidos en el PND, el gobierno al cierre de su mandato destacó como logros obtenidos en la lucha contra la corrupción la aprobación de la Ley 2195 de 2022 sobre Transparencia, Prevención y Lucha contra la Corrupción; la articulación de la Red Interinstitucional de Transparencia y Anticorrupción, -RITA, concebida como una estrategia para *fortalecer la cultura de legalidad y transparencia para adoptar las mejores prácticas en materia de canales de denuncia* (DNP, 2022); la formulación del Conpes 4070 que contiene los lineamientos de política para la implementación de un modelo de Estado abierto; la aprobación de la Ley 2014 de 2019 que elimina la figura de casa por cárcel para los corruptos y los inhabilita para volver a contratar con el Estado; la Potenciación del Sistema Nacional de Rendición de Cuentas (SNRC); entre otros.

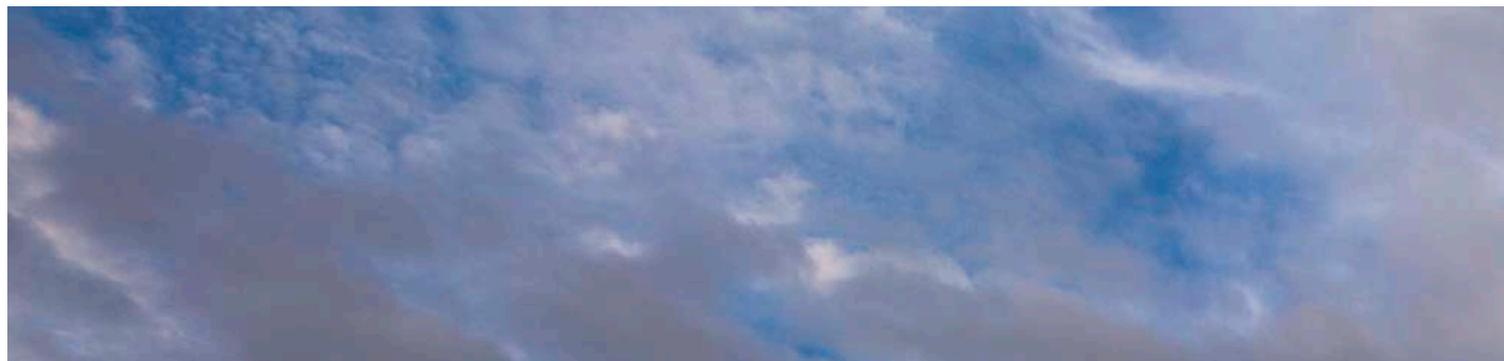
Ahora, si bien estos últimos pueden ser considerados como avances importantes en la lucha contra la corrupción, elementos del contexto social y económico, sumados a condicionamientos de voluntad e intereses políticos, limitaron el alcance de las iniciativas, impidieron la inclusión de temas fundamentales para superar los impactos de este flagelo y finalmente permitieron la permanencia de condiciones estructurales y prácticas que exacerban el fenómeno de la corrupción en el país. En este sentido, según Transparencia por Colombia, pese a que se generaron doce leyes nuevas en materia de lucha contra la corrupción,



Foto: Hanz Rippe/Fernanda Pineda

Según Transparencia por Colombia, pese a que se generaron doce leyes nuevas en materia de lucha contra la corrupción, no se lograron reformas estructurales que permitieran una transformación y articulación real del ecosistema anticorrupción o que abordaran temas en materia de empleo público y contratación, así como de otros temas fundamentales para combatir la corrupción en el país.





no se lograron reformas estructurales que permitieran una transformación y articulación real del ecosistema anticorrupción o que abordaran temas en materia de empleo público y contratación, así como de otros temas fundamentales para combatir la corrupción en el país.

Un claro ejemplo es la Ley 2195 de 2022, que si bien introduce avances significativos, particularmente en lo que refiere a la visibilización de las víctimas de corrupción, a través de la inclusión de procedimientos que contemplan la reparación del daño causado y la creación del Fondo Nacional para la Reparación de las Víctimas de Actos de Corrupción; aún tiene pendiente su reglamentación, lo que deja en vilo elementos como la creación del Sistema de Detección y Alertas para Combatir el Incremento Patrimonial no Justificado de Servidores Públicos, el Fondo Especial para el Fortalecimiento del Ministerio Público, así como los Programas de Transparencia y Ética Empresarial (Transparencia por Colombia, 2022).

En lo que respecta a la Red Rita aún no hay claridad sobre los mecanismos de coordinación con otros mecanismos existentes, particularmente la Red Anticorrupción conformada por Jefes de Control Interno y con los desarrollos de los canales de denuncia de algunas entidades (Transparencia por Colombia, 2022).

Por su parte el Conpes 4070 de 2021 a pesar de contener herramientas que apuntan al fortalecimiento de los canales de denuncia de posibles hechos de corrupción y promueve los principios básicos para la protección a los denunciantes, limita esta última categoría a líderes, periodistas o sindicalistas, dejando de lado al conjunto de ciudadanos que pueden llegar a estar en riesgo al convertirse en denunciantes o reportantes de posibles hechos de corrupción. Esta situación no puede pasarse por alto en uno de los países con mayor número de asesinatos y amenazas a líderes sociales.

Según Mario Blanco, Coordinador de Proyecto – Línea Gestión Pública de Transparencia por Colombia, el gobierno dejó una gran deuda pendiente pues no se presentaron avances significativos en temas estructurales,

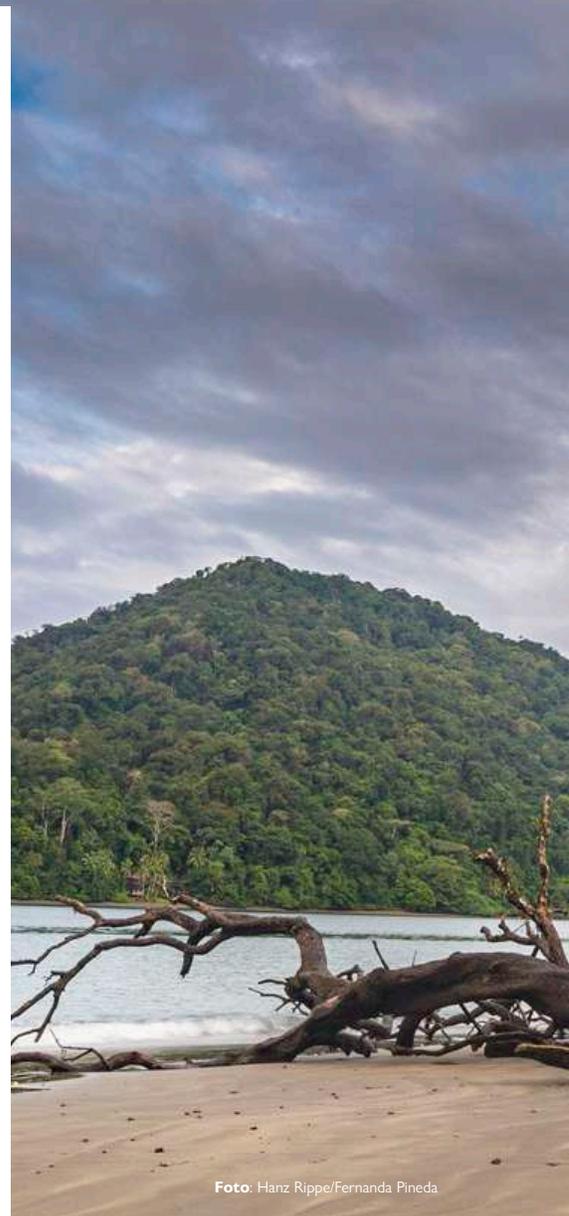


Foto: Hanz Rippe/Fernanda Pineda



como la reforma a la contratación pública, al sistema político o a la arquitectura institucional anticorrupción; por lo que se hace fundamental que para avanzar, el nuevo gobierno cuente con un liderazgo ético integral, desarrolle reformas estructurales, logre la implementación de tareas pendientes, y propenda por el respeto al derecho de acceso a la información y garantice la separación de poderes. Asimismo, tampoco se presentaron avances importantes en estrategias reales de protección al denunciante y tampoco se establecieron las reglas para un cabildeo honesto y responsable que genere una interacción íntegra entre los grupos de interés y las ramas del poder público.

Finalmente, debe resaltarse que la Comisión no fue convocada oportunamente a participar en el diseño de estas políticas, o aportar la perspectiva de los sectores que representa a la estrategia anticorrupción del Gobierno. Si bien se remitieron consultas a la Comisión en un par de oportunidades, la consulta se hizo a destiempo y frente a proyectos prácticamente concluidos, razón por la cual los comentarios y perspectivas de los comisionados y las comisionadas no fueron tenidas en cuenta o incluidas en la estrategia anticorrupción del Gobierno.

El gobierno dejó una gran deuda pendiente pues no se presentaron avances significativos en temas estructurales, como la reforma a la contratación pública, al sistema político o a la arquitectura institucional anticorrupción



Foto: Hanz Rippe/Fernanda Pineda

2.2. CONPES DE ESTADO ABIERTO

Otro de los grandes hitos en temas anticorrupción se originó el 20 de diciembre del 2021, con la aprobación del Conpes 4070 que brinda lineamientos de política para la implementación de un modelo de Estado Abierto. Este documento tiene como objetivo *“implementar lineamientos de política pública encaminados a consolidar y poner en marcha un modelo Estado abierto que promueva la construcción de confianza entre actores de la institucionalidad pública y la sociedad, la articulación normativa e institucional y mejore el relacionamiento entre el Estado y la ciudadanía”*.

Como objetivos específicos se trazó: i) fortalecer la garantía del derecho de acceso a la información pública que permita un diálogo transparente e informado entre la ciudadanía y el Estado; ii) desarrollar la cultura de integridad pública como elemento fundamental para hacer prevalecer el interés público sobre el privado; iii) consolidar la capacidad institucional de lucha contra la corrupción y la cultura de la legalidad para fortalecer la gestión pública y lograr el equilibrio entre expectativas ciudadanas y respuestas institucionales; iv) robustecer los procesos de corresponsabilidad entre actores para la generación de valor público y la resolución conjunta de problemas públicos; y finalmente v) impulsar iniciativas de innovación pública como una herramienta transversal para consolidar procesos guiados hacia un Estado abierto.

Dentro de los cinco objetivos planteados, la base de datos que recoge el seguimiento a los compromisos del documento sólo muestra avances en el objetivo # 5. Al consultar el sistema de seguimiento a los compromisos de los documentos CONPES -SICONPES, el avance a la entrega de este informe era de un 3% y las metas anuales en un 1% en la meta final. Los principales avances se dan en la promoción de instrumentos y herramientas en materia de innovación para la creación y fortalecimiento de la función pública, así como en los espacios de colaboración e interacción de los diferentes sectores, impulsando iniciativas en donde la innovación es un componente fundamental del estado abierto.

Si bien la puesta en marcha de estos lineamientos es reciente, se requiere un fuerte compromiso para acelerar el cumplimiento de las metas en el documento y gestionar con eficiencia las actividades y objetivos planteados. Este documento es una apuesta estratégica por comprender la importancia del Estado Abierto en la promoción de mejores democracias y de herramientas que faciliten la lucha contra la corrupción. El deber del gobierno de Gustavo Petro será impulsar las acciones allí establecidas, garantizar su adecuada implementación y articularla con las perspectivas que se planteen desde el nuevo Plan de Desarrollo Nacional.

2.3. REPASO DE LA AGENDA LEGISLATIVA 2018 -2022 EN MATERIA DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.

Colombia cuenta con un marco normativo anticorrupción robusto. Ha suscrito las principales convenciones internacionales anticorrupción, cuenta con normas que de forma explícita están encaminadas a elevar las capacidades anticorrupción, y otras que son habilitantes para la promoción de la transparencia, el acceso a la información, la participación ciudadana y el control social. Así mismo, cuenta con otros instrumentos de política pública como algunos documentos CONPES que aportan elementos para impulsar otras acciones.

Bajo este contexto, en el pasado cuatrienio se promovieron iniciativas legislativas que buscaron llenar algunos vacíos, hacerles frente a nuevas expresiones de la corrupción y modificaron o complementaron algunas herramientas e instrumentos. Es importante aclarar que este apartado se concentra sólo en aquellas disposiciones legales que contribuyen directamente a una perspectiva anticorrupción y no en los desarrollos normativos habilitantes.

1. Avances integrales: El desarrollo más amplio se dio por la Ley de Transparencia, Prevención y Lucha contra la Corrupción- Ley 2195 de 2022. Esta tiene como propósito la creación de disposiciones que buscan prevenir los actos de corrupción, y reforzar la coordinación y articulación de las entidades del Estado. Asimismo, avanza en algunos elementos que permitirían resarcir los daños, disposiciones en materia de cultura de la legalidad e integridad. Entre los temas más importantes a destacar están:

- Fortalecimiento de la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción.
- Fortalecimiento administrativo, representado en mayor competencias y capacidades a la Superintendencia de sociedades, la Auditoría General de la República, la Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación, la Comisión Nacional de Moralización. Así mismo, se crearon los programas de transparencia y ética en el sector público.
- Consolidación de las disposiciones en materia de beneficiarios finales y debida diligencia.
- Creación del sistema de detección y alertas para combatir el incremento patrimonial no justificado de servidores públicos.
- Pedagogía para la promoción de la transparencia y lucha contra la corrupción a través de los proyectos educativos institucionales y en las instituciones de educación superior. Así mismo, formaliza la figura del Contralor Estudiantil en el ámbito escolar.
- Disposiciones en materia de daño y reparación de los afectados por actos de corrupción, en donde se resalta la responsabilidad por daño al patrimonio y la creación del Fondo para la reparación de los afectados por actos de corrupción.
- Creación del Conpes 4070 que busca avanzar en la creación e implementación de un modelo de Estado Abierto. Este documento contiene algunas acciones que ayudan al fortalecimiento de la lucha contra la corrupción como la promoción del derecho de acceso a la información, la cultura de integridad, innovación pública, corresponsabilidad entre otros.

2. Avances en prevención: El progreso más concreto se da con la expedición de la Ley 2016 de 2020 Por la cual se adopta el código de integridad del Servicio Público Colombiano y se crea el Sistema Nacional de Integridad, que tiene como propósito crear mecanismos de articulación y colaboración suficientes para definir y evaluar todas aquellas medidas en materia de promoción y formación en la integridad, tanto en el sector público como en el sector privado.

3. Avances en Sanción: En general, el avance más significativo se dio con la promoción de la Ley 2014 de 2019, que regula las sanciones para los condenados por corrupción y delitos contra la administración pública, así como disposiciones frente a la cesión unilateral administrativa del contrato por actos de corrupción. El mayor avance se da en la eliminación de los beneficios penales como la casa por cárcel y las modificaciones al régimen de inhabilidades para contratar con el Estado siempre y cuando éstos respondan directamente a la comisión de delitos contra la administración pública, la administración de justicia y que afecten el patrimonio del estado, y se relacione con hechos de corrupción. Otro de los avances importantes de la ley es la creación de una inhabilidad para contratar a aquellas personas jurídicas que hayan sido declaradas responsables administrativamente por la conducta de soborno transnacional o cualquiera de los delitos que se contemplan en las convenciones o tratados que en la materia haya firmado Colombia, lo que es un gran avance para intentar frenar las actuaciones que desde el sector privado pueden afectar el interés general.

Pero estos progresos, también se acompañaron de grandes deudas que aún no tienen respuesta. Para la Corporación Transparencia por Colombia existen algunas necesidades de regulación y ajuste. La primera de ellas corresponde a los lineamientos para la protección al denunciante. Si bien se presentó el proyecto de Ley 008 de 2019, que contenía aproximaciones en la materia, tras su retiro no se concretó una propuesta en el articulado final que dio paso a la Ley 2195 de 2022. La Corporación menciona con claridad que las disposiciones de protección establecidas en el Artículo 2.4.1.2.6. del Decreto 1066 de 2015 no son suficientes ni pertinentes para la potencial protección de los ciudadanos que decidan denunciar un hecho de corrupción. La segunda gran deuda se da en la reforma al sistema político, una de las fuentes principales de la corrupción en Colombia y dónde aún no se trabaja de forma decidida para limitar los delitos electores asociados a corrupción y acabar con las mafias que se apoderan de los cargos públicos de representación. Por último, se destaca los bajos avances en materia de empleo público y contratación, vehículos principales por dónde la corrupción se manifiesta en la administración pública (Transparencia por Colombia, 2022)

La real problemática y los obstáculos trascienden el marco normativo, e incluso podemos observar cómo varias de las normas anticorrupción en Colombia no son realmente aplicadas

No obstante, y al margen de los progresos y deudas que existen en el país con relación a la lucha contra la corrupción, el gran reto es lograr entender que el problema de la corrupción no se sortea con una perspectiva meramente legal. La real problemática y los obstáculos trascienden el marco normativo, e incluso podemos observar cómo varias de las normas anticorrupción en Colombia no son realmente aplicadas, ni por las entidades públicas ni por el sector privado, y no se convierten en una hoja de ruta o apoyo efectivo en la lucha contra la corrupción.



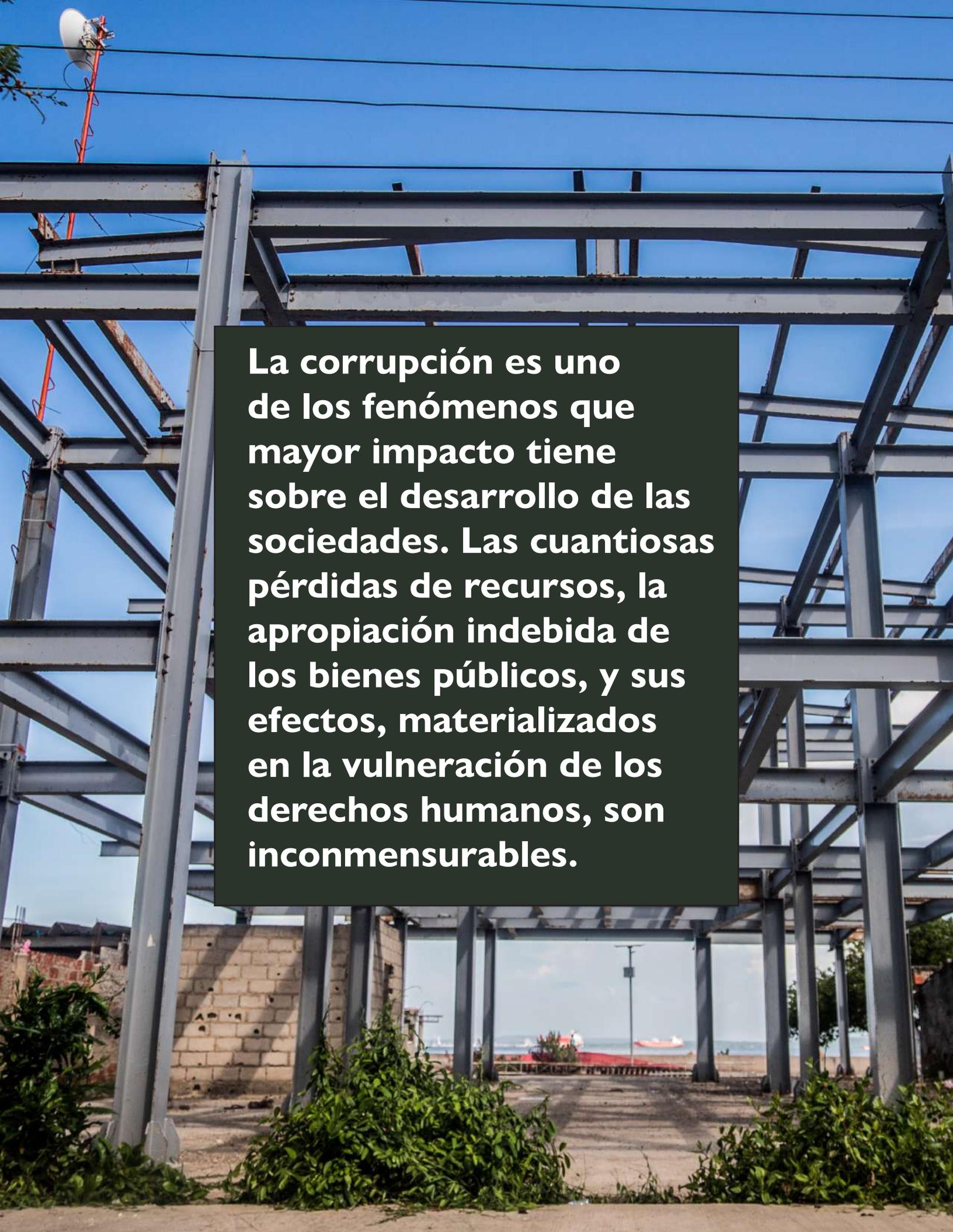
Foto: Hanz Rippe/Fernanda Pineda



Foto: Hanz Rippe/Fernanda Pineda

3

Los grandes
desafíos de la
corrupción en
Colombia



La corrupción es uno de los fenómenos que mayor impacto tiene sobre el desarrollo de las sociedades. Las cuantiosas pérdidas de recursos, la apropiación indebida de los bienes públicos, y sus efectos, materializados en la vulneración de los derechos humanos, son inconmensurables.



La corrupción es uno de los fenómenos que mayor impacto tiene sobre el desarrollo de las sociedades. Las cuantiosas pérdidas de recursos, la apropiación indebida de los bienes públicos, y sus efectos, materializados en la vulneración de los derechos humanos, son inconmensurables. No obstante, pese a la gran cantidad de desafíos que permanecen indemnes en la lucha contra la corrupción, la CNCLCC quiere llamar particularmente la atención sobre las problemáticas y los retos que subyacen en torno a la arquitectura institucional anticorrupción y la protección al denunciante de corrupción, al considerarse estos elementos estructurales que podrían impactar notoriamente el objetivo de alcanzar una Colombia más íntegra.

Asimismo, al ser una instancia de representación ciudadana, sus comisionados y comisionadas consideraron fundamental dar voz a esas poblaciones que son invisibilizadas, que ante sus propias falencias carecen de voz y que conviven a diario con las inequidades generadas por los actos de los corruptos. A través de cuatro casos, la CNCLCC ejemplifica y pone de manifiesto hechos de corrupción que impactan gravemente el respeto por los derechos humanos, que afectan a la población más vulnerable del país y que demuestran la forma en que actúan los corruptos arraigando prácticas que sumen al país en condiciones de pobreza y desigualdad.

3.1. ARQUITECTURA INSTITUCIONAL ANTICORRUPCIÓN

Indudablemente una de las preocupaciones en torno a la democracia en Colombia es la poca eficiencia que han tenido nuestras instituciones para luchar contra la corrupción. Hacerle frente a este fenómeno requiere la recuperación de la confianza de los ciudadanos en las organizaciones públicas, mediante la creación de una arquitectura institucional anticorrupción que permita realmente actuar en contra de las diferentes expresiones del fenómeno, conjurar las causas y mitigar los impactos.

Desde esta perspectiva, es necesaria la creación, reestructuración y coordinación de las diferentes instancias que tiene como uno de sus objetivos aportar a la prevención, detección, investigación y sanción del fenómeno. El modelo actual no ha mostrado ser eficiente frente a los retos que debe enfrentar, los avances son lentos y no se mueven con el mismo dinamismo que lo hace el pensamiento criminal de los corruptos.

Desde nuestro rol como Comisionados evidenciamos los siguientes retos del diseño actual:

- **Poca capacidad de la Secretaría de Transparencia para hacerle frente al fenómeno de la corrupción y debilidades en su rol como articulador de la apuesta anticorrupción.** La Secretaría de Transparencia es una dependencia del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y es la encargada de asesorar y asistir al director de esta entidad en la formulación y diseño de políticas públicas en materia de transparencia y lucha contra la corrupción. Su presupuesto es nulo considerando la magnitud de la problemática y sus capacidades se ven limitadas en comparación con el desafío que enfrenta, sus funciones no logran abarcar las necesidades de prevención y detección del delito, así como articular una política pública eficiente y sólida que permita avanzar de manera sustancial contra la corrupción.
- **Limitada gestión y liderazgo de la Comisión Nacional de Moralización.** Esta Comisión debe de ser una instancia realmente articuladora de las acciones del Estado colombiano, facilitando y potenciando la actuación coordinada entre las diferentes ramas del poder público, los órganos de investigación y control, así como con la misma CNCLCC. En la actualidad, no se identifica una gestión estratégica de esta instancia con metas y objetivos concretos, un sistema de gestión que aporte sus compromisos, así como tampoco su disposición a trabajar de forma colaborativa con la ciudadanía representada en la CNCLCC para lograr prevenir y mitigar los impactos de la corrupción. En los informes anuales



de la Comisión Nacional de Moralización para los años 2020 y 2021 se da cuenta de cinco sesiones en las que se reunieron, pero no se concreta una acción estratégica y continua para la disminución del fenómeno de la corrupción. En los documentos tan sólo se pone de manifiesto algunas acciones de algunos actores de diferentes sectores que ayudan en materia de publicidad y acceso a la información, y se rinden cuentas de avances en la consolidación de esas iniciativas. Sin embargo, no responden a un planteamiento estratégico real de hacia dónde considera la Comisión que debería avanzar con un objetivo común en la lucha contra la corrupción, así como tampoco deja ver espacios de conversación y articulación con la Comisión Nacional Ciudadana de Lucha Contra la Corrupción u otras instancias de participación ciudadana (DAPRE- Secretaría de Transparencia, 2021) (DAPRE- SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA, 2020).

Adicionalmente las Comisiones Regionales de Moralización no tienen una presencia efectiva en los territorios, en los cuales la ciudadanía desconoce por completo sus funciones y naturaleza, hecho que da cuenta del reducido cumplimiento de sus funciones orientadas a la promoción de la territorialización de la Política Pública Integral Anti-corrupción (PPIA), la promoción del control social, la coordinación interinstitucional para la investigación de casos de sospechas de corrupción, entre otros (ACTUE, 2020)

- **Debilidades en los órganos de control, investigación y sanción.** Tanto la Contraloría General de la República, como la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación tienen profundas fallas en su diseño y operación que limitan los avances en las estrategias de prevención, detección y sanción. Según el informe de la Comisión de Expertos Anticorrupción de Fedesarrollo del año 2021, uno de los principales problemas de la corrupción en Colombia está asociado al sistema de justicia y los organismos de control. Entre los múltiples problemas que resalta el informe, se reconoce una ausencia de independencia y autonomía de estas entidades frente a los intereses políticos y económicos de algunos actores, lo que dificulta la capacidad para gestionar con eficiencia los procesos de investigación y dotarlos de las garantías necesarias que permitan la identificación de los actores y las sanciones de sus conductas.

Por otro lado, hace hincapié en que los procesos en que logran avanzar se concentran en un enfoque tradicional de caso por caso, omitiendo la característica principal del fenómeno de la corrupción en Colombia que está dada por su operación en redes, y que por lo tanto las investigaciones desarticuladas son insuficientes para lograr comprender la forma en que operan las redes criminales y su contexto.



Asimismo, observan un diseño ineficiente de estas entidades, pues existen duplicidad de funciones e incentivos perversos que dificultan el control. Estas se exageran en el nivel descentralizado y local, pues los obstáculos para avanzar en los procesos de control fiscal, disciplinario y penal socavan la capacidad de dichos órganos de cumplir su fundamental rol en la lucha contra la corrupción (Theodore Kahn, 2021).

Adicionalmente en el plano territorial se van diluyendo los controles sobre las mismas entidades de control y se incrementan los condicionamientos políticos en sus actuaciones, comprometiendo así el logro de los resultados en la materia y propiciando escenarios de impunidad en lo local.

- **Baja capacidad de la Comisión Nacional para la Lucha contra la Corrupción de cumplir con sus funciones.** En un estudio realizado por la Universidad de los Andes, con el apoyo del programa Juntos por la Transparencia, se reflexiona sobre algunas de las preocupaciones que han marcado el rumbo de la CNCLCC. Al respecto el informe evidencia que esta instancia no cuenta con un presupuesto asignado que le permita cumplir con las funciones y responsabilidades designadas por la ley, su suficiencia operativa es limitada, la representatividad de sus integrantes es débil y las oportunidades de ser un espacio de análisis, reflexión y cambio sustentado en la comunicación y participación de los grupos a los que representa son escasas. Estas consideraciones influyen en su capacidad de incidencia y en lograr realmente su cometido (Universidad de los Andes, Colombia – Escuela de gobierno, 2022). La instancia debe ser reformada con urgencia y dotada de los elementos necesarios para impulsar sus propósitos, los cuales son importantes pues permiten articular la capacidad del Estados con el rol de la ciudadanía en la lucha contra la corrupción.

Estos desafíos han acompañado a la CNCLCC desde su creación y aún están presentes. En el informe presentado en el marco del programa de cooperación Anticorrupción y Transparencia de la Unión Europea para Colombia (ACTUE Colombia), a través de la Unión Temporal CNCLCC (Creamos y Parcomún), se dio cuenta de una serie de obstáculos que limitaban el accionar de la Comisión: 1) percepción de bajo desempeño, 2) ausencia de condiciones para el cumplimiento de sus Funciones, 3) inexistencia de recursos financieros que apalanquen su operación y las funciones designadas a los comisionados, 4) problemas de representación real de los sectores como consecuencia de dificultades en el mecanismo de conformación de las ternas y sus procesos de comunicación y retroalimentación, 5) reglas poco claras sobre la forma en la que se opera y se toman las decisiones, 6) ausencia de un enfoque estratégico y 7) restringido relacionamiento con otras instancias anticorrupción (Unión Temporal CNCLCC- I proyecto ACTUE Colombia UE, 2018).





Adicionalmente, una de las principales dificultades para la CNCLCC es la ausencia de una secretaría técnica que permita a los Comisionados y Comisionadas articular su rol y dar el alcance necesario a las funciones como ente representativo de la ciudadanía. Instancias técnicas de este tipo han demostrado dar sostenibilidad a las labores de otras entidades de composición similar, como es el caso de la Comisión Nacional de Moralización, cuya secretaría técnica es ejercida directamente por la Secretaría de Transparencia.

- **Falta de articulación de los objetivos en materia de lucha contra la corrupción**, con las funciones de las Superintendencias, la DIAN, UIAF, la Agencia del Inspector, los distritos y municipios. Al ser el fenómeno de la corrupción tan complejo en Colombia, y las capacidades de algunas entidades reducidas, es necesario que otros actores institucionales participen de manera mucho más activa en la arquitectura anticorrupción y ofrezcan sus competencias y capacidades para mejorar la gestión en la prevención, detección y sanción de las prácticas corruptas. Si bien la Ley 2195 de 2022 generó algunos avances en la materia, Colombia requiere más y mejores instrumentos de articulación y coordinación para lograr que los procesos investigativos cuenten con todas las oportunidades para conocer las prácticas, delitos y actores comprometidos en la corrupción.
- **Debilidades en las voluntades y capacidades de acción e incidencia de los actores corresponsables en la lucha contra la corrupción**. Al ser problema un sistémico y ampliamente institucionalizado las organizaciones sociales y el sector privado no deben ser ajenos a aportar desde su rol en este propósito. Sin embargo, son ampliamente conocidas las dificultades y retos que implica una participación ciudadana incidente y el control social efectivo representados en dificultades para el acceso a la información, inseguridad asociada a los ejercicios de control social, entre otros.

Por su parte, si bien el sector privado ha entendido con mayor claridad cómo puede contribuir, aún existen factores de la corrupción en el sector privado que necesitan mayor trabajo y compromiso por parte de los sectores.

3.2. PROTECCIÓN AL DENUNCIANTE DE CORRUPCIÓN

La denuncia de hechos de corrupción ha sido considerada como una de las herramientas más efectivas en la lucha contra este flagelo. La denuncia “permite al ciudadano informar sobre eventos, riesgos, delitos, o situaciones que afectan derechos fundamentales, con el fin de que la entidad competente actúe de manera preventiva o correctiva” para asegurar el cumplimiento de los derechos (Transparencia por Colombia, 2016). No obstante, pese a la utilidad de esta herramienta, los denunciantes o reportantes de hechos de corrupción son continuamente víctimas de acoso, amenazas e incluso corren el riesgo de perder sus vidas por informar hechos irregulares ante las autoridades.

Reconociendo estas dificultades instrumentos como la Convención Interamericana de lucha contra la corrupción y la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción, han establecido la necesidad de que los Estados desarrollen herramientas que permitan proteger a cualquier individuo que pueda llegar a presentar cualquier tipo de riesgo por su calidad de denunciante.

Sin embargo, pese a que Colombia suscribió los dos instrumentos, tiene profundas deficiencias en el marco normativo que debe orientar el funcionamiento de los sistemas de denuncia y la protección a los denunciantes. Tal vez la precariedad en los instrumentos de protección sea una de las causas para que Colombia siga siendo considerada como uno de los países más peligrosos del mundo para líderes sociales y defensores de derechos humanos. Según cifras de la Defensoría del Pueblo en promedio en el país son asesinados 17 líderes cada mes, en lo corrido del año ya hay un registro de más de 136 homicidios (El Tiempo, 2022). Estos datos se suman a las lamentables cifras de los últimos años según las cuales en 2021 se reportaron 171 casos de líderes y líderesas asesinados; en 2020 se registraron 310 casos; en 2019 más de 250 casos (INDEPAZ, 2022).

Así, una de las grandes problemáticas que enfrenta Colombia para luchar contra la corrupción es el riesgo que corren los denunciantes o reportantes de este tipo de hechos, pues es este contexto de violencia el que enmarca sus posibilidades de actuación. Un contexto de violencia al que deben sumarse las limitaciones institucionales, la precariedad de los canales de denuncia, la baja receptividad institucional para avanzar en la investigación de reportes, los altos niveles de desconfianza en lo público, entre otras problemáticas, que terminan por minar la posibilidad de que la denuncia se constituya en una herramienta efectiva para la detección de posibles casos de corrupción.

Según el Centro de Asesoría Legal Anticorrupción -ALAC, de Transparencia por Colombia, los principales riesgos y obstáculos a los que se enfrentan los





denunciantes de corrupción son el vacío normativo en materia de denuncia y de protección; la dificultad de constituir material probatorio y los riesgos de seguridad que corren los reportantes (Transparencia por Colombia, 2020). Por lo anterior la CNCLCC hace un llamado a las instituciones, particularmente a los entes de control, a:

- Promover la creación y buen funcionamiento de los canales de denuncia para que se conviertan en herramientas reales de diálogo con la ciudadanía y fomenten la denuncia de buena fe.
- Informar ampliamente a la ciudadanía sobre las posibilidades de hacer uso de los canales de denuncia, asegurando que estos respondan a criterios de accesibilidad e inclusión, para que sean herramientas útiles para cualquier ciudadano o ciudadana indistintamente de su condición.
- Asegurar ante todo los principios de confidencialidad y anonimato, siendo estos elementos básicos de cualquier esquema de denuncia, pues deben brindar garantías a los actores para favorecer su intención de informar cualquier hecho irregular, a la vez que permite que los procesos avancen indistintamente del sujeto que haya suministrado la información, asegurando así el punto de partida para su seguridad.
- Que sea una máxima institucional tramitar cualquier denuncia o reporte de corrupción independientemente de las condiciones de forma que presente cada caso. La responsabilidad de avanzar en la investigación a través de la reconstrucción de los hechos y la consolidación del material probatorio debe recaer en las instituciones o entes de control y no en el denunciante.
- A que en la regulación de la Ley 2195 de 2022 y el Conpes 4070 se amplié la figura de denunciante acogiendo las múltiples expresiones de ciudadanos y ciudadanas que asumen este rol.
- A que se asegure la protección jurídica de los denunciantes de corrupción incorporando la figura en el Decreto Único 1066 de 2015 lo cual responsabilizaría a la Unidad Nacional de Protección de su seguridad.

3.3. EL IMPACTO EN LOS MÁS VULNERABLES. BREVE RESEÑA DE CASOS DE AL IMPACTO SOCIAL Y ECONÓMICO

Como se mencionó, la corrupción tiene un impacto directo sobre las garantías a los derechos humanos y hay suficiente evidencia que da cuenta de las asimetrías de sus impactos en los segmentos poblacionales más vulnerables. La corrupción afecta en mayor medida a los ciudadanos y ciudadanas que dependen plenamente de los servicios del Estado para acceder a sus necesidades básicas, es por esto por lo que cuando no hay un uso responsable, honesto e íntegro de los recursos públicos las clases más vulnerables son las primeras que se ven afectadas ante la imposibilidad de acceder a esos bienes y servicios por cuenta propia.

La CNCLCC ha decidido presentar cuatro casos que son representativos de la forma en que operan los corruptos en el país, que son el reflejo de los vacíos institucionales que facilitan las condiciones para que la acción pública se de en la opacidad, y que afectan principalmente a la población en estado de vulnerabilidad.

3.3.1. La población infantil continúa con hambre: permanece la corrupción en el PAE

Uno de los casos de corrupción que aún sigue vivo y es un trágico ejemplo de cómo la corrupción afecta los derechos humanos, es el Programa de Alimentación Escolar - PAE. Este programa busca que 5.817.944 niños, niñas y adolescentes en condiciones de pobreza económica reciban un complemento alimentario durante su jornada escolar, con la finalidad de mejorar sus condiciones de salud, aumentar su desempeño y garantizar su permanencia en el sistema escolar (Contraloría General de la Nación, 2022). El programa es financiado por el Estado con recursos del Sistema General de Participaciones y gestionado a través de los entes territoriales.

Sin embargo, y a pesar de los grandes beneficios que representa, en algunas oportunidades complejas y sofisticadas redes de corrupción han impedido que reciban los alimentos en las condiciones de calidad, porcentajes y tiempos definidas. Situaciones asociadas a sobrecostos de los alimentos, distribución de raciones en mal estado, problemas y malos manejos de los contratos por parte de los operadores, así como participación directa de funcionarios públicos y empresarios en la adjudicación y operación amañada e ilícita de contratos, han llevado al detrimento de varios de los derechos de esta población. En este caso en particular, los niños, niñas y adolescentes como consecuencia de la corrupción, profundizan su desigualdad social y son violentados en sus derechos a la vida, la salud, la alimentación, educación e igualdad.

Según la Contraloría General de la República al mes de enero de 2022 se adelantaron 144 procesos de responsabilidad fiscal e indagaciones preliminares por un valor de \$ 42.046.641.260



Según la Contraloría General de la República al mes de enero de 2022 se adelantaron 144 procesos de responsabilidad fiscal e indagaciones preliminares por un valor de \$ 42.046.641.260 y se confirmaron y emitieron 35 fallos de responsabilidad fiscal por \$7.901 millones contra entidades territoriales, operadores del programa y una entidad nacional (Contraloría General de la Nación, 2022).

Por su parte, la Fiscalía General de la Nación está adelantando 486 casos por presuntos hechos de corrupción contra particulares, contratistas y servidores públicos, y ha formulado imputación de cargos en 41 casos y presentado escritos de acusación en 35; así mismo, ha emitido 4 sentencias contra contratistas y funcionarios públicos involucrados en proceso del PAE (ORTIZ*, 2022).

A pesar de que a la fecha se han logrado generar algunas sanciones y se han mejorado los procesos de regulación y los mecanismos de vigilancia, la corrupción al interior del PAE no se ha logrado eliminar. Permanentemente, se sigue conociendo información de sobrecostos, calidad deficiente de los alimentos, porciones inadecuadas, robo de recursos públicos, contratación amañada, malos manejos, etc. El volumen de las sanciones penales y fiscales no se compara con la proporción del daño causado a los intereses de niños, niñas y adolescentes, así como tampoco frente a hechos denunciados. Este caso conjuga varios elementos: debilidades en los controles del programa, impunidad, corrupción público-privada, deficiencias en la contratación pública, entre otros.

3.3.2. Se robaron las posibilidades de seguir estudiando: el caso de centros poblados

Otro de los eventos que ayuda comprender cómo funciona la corrupción en Colombia, y cuáles son sus impactos, es el caso conocido como Centros Poblados. En el año 2020, en plena pandemia por el Covid-19, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones adjudicó un millonario contrato para conectar a internet a 7.277 colegios de las zonas rurales del país por un valor de \$70.000 millones de pesos. El contrato fue cuestionado desde un principio, y se prendieron las alertas por parte de varios medios de comunicación sobre irregularidades en la forma de adjudicación y controversias hacia los contratistas involucrados. Sin embargo, y pese a las amplias denuncias, el contrato se firmó y se procedió a otorgar un anticipo al contratista. Para agosto del año 2021, y nuevamente gracias a las investigaciones de la prensa, se confirmó que para esa fecha no habían instalado ni un sólo punto que permitiera a los niños acceder a internet.

La investigación llevó a evidenciar que el contratista no tenía la experiencia necesaria para desarrollar el objeto del contrato y que sus proveedores no eran los más idóneos. Así mismo, se logró establecer que los recursos del anticipo habían sido depositados fuera del país, que las pólizas presentadas en el proce-

so eran falsas, y que delincuentes ya sancionados por corrupción hacían parte del entramado societario de Centros Poblados. Para 13 de agosto de 2021, se declaró la caducidad del contrato (Pastrán, 2021)

Este caso muestra cómo la corrupción opera en los grandes procesos y cómo las redes corruptas usan las debilidades del Estado para su beneficio criminal. El proceso de contratación no se realizó con altos estándares de calidad y rigurosidad en la verificación de los documentos y los actores involucrados en el proceso de adjudicación. Otra de las debilidades se dio en el marco de la interventoría y supervisión del contrato, pues durante las fases del proceso de gestión contractual los controles no operaron con suficiencia para identificar problemas estructurales y anomalías en la adjudicación y ejecución del mismo. Adicionalmente, las redes tradicionales de corrupción continuaron operando y las sanciones a los corruptos no lograron disuadir su comportamiento criminal, los agentes privados abusaron de la confianza pública y engañaron al Estado, y los órganos de control no lograron prevenir los hechos.

Como consecuencia, nuevamente los niños, niñas y adolescentes vieron perjudicado su derecho a la educación, se extraviaron recursos públicos valiosos que aún no han sido recuperados y los ciudadanos siguieron perdiendo la confianza y legitimidad de las actuaciones del Estado. Si bien la forma y la operación en torno a la contratación estatal aparece como un elemento importante cuando se analiza este caso, también podemos evidenciar como el Estado colombiano carece de liderazgos éticos reconocidos que permitan a las entidades gestionar con transparencia sus responsabilidades. Los liderazgos en el ejecutivo, así como la poca o inexistente capacidad del legislativo de frenar desde el control político estas actuaciones corruptas, y la posibilidad de los órganos de control de prevenir con oportunidad, e investigar y sancionar con rapidez los hechos de corrupción evidencian problemas de diseño organizacional para la anticorrupción.

3.3.3. La excepcionalidad, una puerta de entrada a la corrupción: caso de la reconstrucción de Providencia.

Uno de los casos que más impacto generó en el anterior cuatrienio, fue el proceso de reconstrucción del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Se calcula que estas dos últimas islas quedaron devastadas en un 95% de su infraestructura tras el paso del Huracán Iota⁵ por su territorio el 16 de noviembre de 2020. Ante la tragedia el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1472 de 2020 “Por el cual se declara la existencia de una situación de Desastre en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina” y paso seguido anuncia el “Plan 100 días”, instrumentos con que se buscó asegurar las condiciones para reconstruir las islas en un plazo de tres meses.

⁵ Primer huracán categoría 5 del que se tenga registro en Colombia.



Foto: Hans Rippe/Fernanda Pineda



No obstante, pese a la urgencia con que se decretaron las acciones, el proceso de reconstrucción estuvo muy lejos de ser la propuesta que inicialmente presentó el Gobierno. La meta de los 100 días fue una entelequia más con la que se generaron falsas expectativas en la población raizal y dio paso a un proceso que deja fuertes cuestionamientos sobre la forma en que se manejaron los 1,2 billones de pesos asignados para la reconstrucción. Incluso el decreto de emergencia tuvo que ser ampliado por doce meses más ante los continuos incumplimientos y retrasos en las obras.

Según la Corporación Transparencia por Colombia, en el proceso de reconstrucción se generaron cinco grandes riesgos de corrupción, a saber: ausencia y deficiencia en la información; falta de transparencia y rendición de cuentas; débiles espacios de diálogo entre las entidades del Gobierno Nacional y la población; retrasos y modificaciones en los planes y presupuestos iniciales de la reconstrucción. Estos riesgos, sumados a la excepcionalidad que se permitió por la declaratoria del estado de emergencia, configuraron el escenario perfecto para que se desconociera la forma en que se estaban manejando los recursos, se traslaparan las responsabilidades y se diera paso a las sucesivas vulneraciones de los derechos más básicos de la población damnificada.

En términos generales, las situaciones que generan mayor preocupación a la Comisión son:

- El alto margen de discrecionalidad en el manejo de los recursos y la precariedad en los controles ante la declaratoria de la urgencia manifiesta. Sobre este punto debe destacarse como la excepcionalidad permite la contratación directa, sin ajustarse a los criterios de la Ley 80, independientemente del valor de las obras.
- Desconocimiento sobre los contratos realizados toda vez que menos del 10% de los contratos para la reconstrucción fueron reportados en la plataforma SECOP, este hecho imposibilita cualquier labor de seguimiento y control a los recursos.
- Los choques entre la institucionalidad, pues la creación de la figura de la Gerencia para la Reconstrucción desconfiguró la arquitectura institucional diseñada para la gestión de riesgos, difuminando la asignación de responsabilidades.
- La vulneración a los derechos de la población en mayor grado de vulnerabilidad, niños y adultos mayores, ante el incumplimiento de las prioridades establecidas en el Plan de Acción Específico -PAE y la asignación de beneficios sin el cumplimiento de los criterios definidos.

- La ausencia de espacios de diálogo reales en los que se reconocieran las perspectivas, necesidades y riquezas culturales de la población raizal, lo que llevo a que gran parte de la reconstrucción se desvinculara de los intereses de los pobladores.
- La calidad de los materiales de las obras, las múltiples formas de intervención de los contratistas y los sobrecostos, que llevan a que hoy muchas viviendas tengan fallas estructurales y no cuenten con los elementos básicos para sobrellevar un huracán de similares características.
- Falta de claridad sobre las cifras de la reconstrucción, pues entre muchos otros, son oscilantes los datos sobre el número de viviendas que fueron reconstruidas integralmente y el número de viviendas que fueron objeto de reparación.

Estas y otras situaciones han motivado múltiples investigaciones por parte de los entes de control. No obstante, los hallazgos son ínfimos con relación a los montos invertidos y las denuncias de los pobladores. Asimismo, las investigaciones no avanzan a buen ritmo y aún persisten las limitaciones en la asignación de derechos básicos, como el de la salud, pues la isla de Providencia continúa con un hospital de campaña que funciona bajos dos carpas. El caso de la reconstrucción de Providencia y Santa Catalina es el claro ejemplo de cómo los hechos de corrupción, muchas veces se quedan en la fase de investigación, pero no avanzan hacia las fases de sanción y mucho menos hacia la de reparación a las víctimas.

La CNCLCC hace un llamado a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo, a Fontur, al Ministerio de Vivienda, a la Gerencia para la reconstrucción y demás entidades encargadas, para que presenten las cifras oficiales del proceso de reconstrucción y aporten la información necesaria, conforme a los principios de transparencia, para que la población y entes de control puedan hacer una verdadera tarea de vigilancia sobre el manejo de los recursos públicos. Así mismo solicita a la Contraloría General de la República que de trámite eficaz y con celeridad a las denuncias que han sido interpuestas por la comunidad raizal, para que avance en las investigaciones y establezca con claridad la forma en que se manejaron los recursos.

3.3.4. La integridad indemne ante la emergencia: reflexiones sobre el estado de emergencia decretado por la pandemia de Covid-19

Cuando se hace referencia a la jerarquía de los derechos, el derecho a la vida aparece en el primer renglón, y ante situaciones de profunda crisis se tienden a desconocer el conjunto de derechos habilitantes o garantes que permiten que





la ciudadanía pueda efectivamente tener una vida digna. Este hecho se materializó con la llegada de la pandemia del Covid -19, con la cual los Gobiernos del mundo se volcaron a garantizar el derecho a la vida a través de las facultades excepcionales que les fueron conferidas, pasando por alto e incluso vulnerando un conjunto de derechos civiles que garantizan el buen funcionamiento de la sociedad.

En Colombia la declaratoria de emergencia se realizó el 12 de marzo de 2020 y se mantuvo de forma continua hasta el pasado 30 de junio. Durante este periodo varias organizaciones alertaron sobre la necesidad de mantener la garantía de los derechos fundamentales a pesar de lo acucioso de la crisis. En particular, se creó la plataforma Democracia en Riesgo, en la que algunas organizaciones de la sociedad civil hicieron un llamado urgente sobre los riesgos y las afectaciones a los derechos y garantías democráticas que se registraron en el marco de la pandemia por Covid -19.

La plataforma “Democracia en Riesgo” logró documentar y alertar sobre el uso desproporcionado y abusivo que el ejecutivo nacional hizo de la potestad de emitir decretos legislativos bajo la figura del Estado de Emergencia consagrada en la Constitución de 1991, también del preocupante debilitamiento de la figura del Congreso de la República como institución democrática fundamental que expresa la pluralidad de voces que componen el sistema político, así como sobre la grave afectación que han sufrido los Derechos fundamentales a la participación y a la protesta.

Y es que durante los más de dos años que duró la declaratoria de emergencia, el Gobierno Nacional expidió más de 1.700 decretos (Sistema Único de Información Normativa, 2022), muchos de los cuales no pasaron por los debidos controles ante el cese de funciones de las otras dos ramas de poder público. Particularmente, la rama legislativa, dejó de ejercer su facultad de control político toda vez que el Congreso dejó de sesionar, durante una legislatura y se mantuvo itinerante en la siguiente ante las dificultades de su funcionamiento virtual. Asimismo, ante la avalancha de decretos la Corte Constitucional no pudo dar respuesta oportuna a muchas de las actuaciones del gobierno.

Adicional a lo anterior, también se vieron menoscabadas las posibilidades ejercer control por parte de la ciudadanía ante la ausencia de información pública que posibilitara la vigilancia. En particular debe resaltarse la transgresión del principio de máxima publicidad consagrado en la ley 1712 del año 2014, pues gran parte de la toma de decisiones se dio en completa opacidad. Sumado a esto último el Decreto Legislativo 491 de 2020, por el cual se expandieron los tiempos de respuesta a los derechos de petición, llevó a que muchas solicitudes de información no fueran atendidas o las respuestas se dieran en momentos en donde la información ya no era oportuna. Si bien se reconoce la importancia de activar medidas de este tipo ante la emergencia, llama la aten-

ción que se hayan mantenido de forma injustificada en el tiempo pese a que la pandemia ya había permitido una mediana normalidad en la función pública.

Esta ausencia de controles, sumado a que las contrataciones se hicieron bajo el amparo del estado de emergencia, por lo cual no debían cumplir con los controles previstos en la Ley 80, lleva a que aún hoy en día se desconozcan gran parte del contenido de los contratos, así como los montos que asignaron en los mismos. Según la Corporación Transparencia por Colombia, esta forma de contratación permitió sobre costos en la adquisición de bienes y servicios; propició la falta de idoneidad de los contratistas; llevó al uso indebido de la excepcionalidad contractual para adjudicar procesos que no estaban relacionados con la emergencia; y generó un inadecuado manejo de los recursos y contratos a través del derecho privado (Transparencia por Colombia, 2022).

En síntesis, aún no existe claridad sobre el total de los montos empleados para atender la emergencia, ni sobre la forma en que se destinaron los recursos, lo cual es absolutamente preocupante si se consideran las cifras emitidas por el Ministerio de Hacienda, según las cuales la inversión por Covid sería cercana a los 117 billones de pesos, de los cuales sólo se reporta una inversión por 44,3 billones, y tan sólo 5,5 billones de estos pueden ser rastreados a través de SECOP (Transparencia por Colombia, 2022).

En consecuencia, la CNCLCC reitera el llamado a los entes de control para que de forma efectiva hagan vigilancia y rastreo de los recursos que se emplearon para atender la pandemia. Asimismo, invita a una profunda reflexión sobre los controles que existen para la contratación en situaciones de emergencia, pues si bien situaciones de esta índole obligan a realizar inversiones de forma inmediata, deben disponerse un conjunto de controles ex post que se apliquen a pesar de las circunstancias y permitan conocer la forma en que se invierten los recursos ante cualquier situación de emergencia y mitigar los riesgos de corrupción a los que el mismo Estado somete al erario público.

Finalmente, la excepcionalidad no puede, ni debió convertirse en norma. Los derechos de acceso a la información y a la participación deben mantenerse intactos a pesar de las circunstancias a las que obligue el contexto, pues sólo desde ellos se evitará un uso desproporcionado de los poderes públicos y la

La ausencia de controles, sumado a que las contrataciones se hicieron bajo el amparo del estado de emergencia, por lo cual no debían cumplir con los controles previstos en la Ley 80, lleva a que aún hoy en día se desconozcan gran parte del contenido de los contratos

4

Hacia dónde
debemos avanzar:
recomendaciones
para la integridad
en Colombia





Finalmente, la Comisión se permite hacer una serie de sugerencias que espera sean tenidas en Cuenta por el nuevo gobierno en sus políticas y directrices para avanzar hacia la construcción de una Colombia más íntegra.

4.1. ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

Existe un claro consenso internacional de la necesidad de visibilizar cómo la corrupción tiene una relación directa con el respeto, ejercicio y la garantía de los derechos humanos. Sin embargo, la visibilidad de dicha relación se sustenta en la comprensión y actuación directa de los gobiernos en la materia. La lucha contra la corrupción no debería tener un enfoque meramente punitivo en delitos, se debe reconocer que más allá de las acciones penales que se cometen, la corrupción lo que genera es un atentado a la vida y a las oportunidades de los ciudadanos colombianos, que tiene víctimas visibles y actores poderosos enquistados en el sistema y que en ese sentido construir un Estado que eduque a su población será una de las herramientas efectivas para combatir la corrupción.

El objetivo de la lucha contra la corrupción debe ser la garantía de los derechos humanos, la prestación adecuada de bienes y servicios, y el mejoramiento de la calidad de vida de los individuos que habitan este territorio.

4.2. HACIA LA REPARACIÓN DEL DAÑO

El enfoque de lucha contra la corrupción ha privilegiado la relación del Estado con los corruptos, muchas veces pasando por alto la necesidad de poner en el centro del proceso a las víctimas de este flagelo y la necesidad de repararlas integralmente. Los efectos de la corrupción impactan directamente los derechos humanos y el acceso a bienes públicos de primera necesidad, sus consecuencias son mucho más nefastas en las poblaciones más vulnerables, es momento de orientar las iniciativas hacia la reparación de los daños que los corruptos han podido causar en el bien público y la ciudadanía.

4.3 SECTORIALIDAD Y TRANSVERSALIDAD

Que el Estado no haya tenido una apuesta eficiente en materia de lucha contra la corrupción ha implicado que las prácticas asociadas a este fenómeno estén arraigadas en el modelo de toma de decisiones públicas y administrativas en todos los sectores. Las políticas y programas anticorrupción deben desarrollarse desde la sectorialidad para poder identificar de manera clara qué áreas particulares son relevantes para la gestión anticorrupción y permitan movilizar cambios institucionales sustantivos. En cada uno de los sectores se deberían orientar acciones y recursos para la aceleración de algunos procesos procedimientos o decisiones prioritarias que faciliten las sinergias y las soluciones

de los cuellos de botella que en cada uno de los sectores se generan como consecuencia de prácticas o decisiones corruptas.

Asimismo, se debe reconocer la importancia de transversalizar la agenda anticorrupción con las otras agendas que marcan la discusión pública en torno a la garantía de los derechos. Los efectos que la corrupción tiene en materia de medio ambiente, salud, educación, paz, entre otros, y las problemáticas al interior de cada una de estas temáticas, requieren coherencia entre las diferentes políticas y acciones y la participación de los múltiples actores interesados. Cuando se habla de transversalidad se busca una integración a nivel sectorial, pero también nacional y local de los objetivos metas y estrategias, así como de las asignaciones presupuestales destinadas para su cumplimiento.

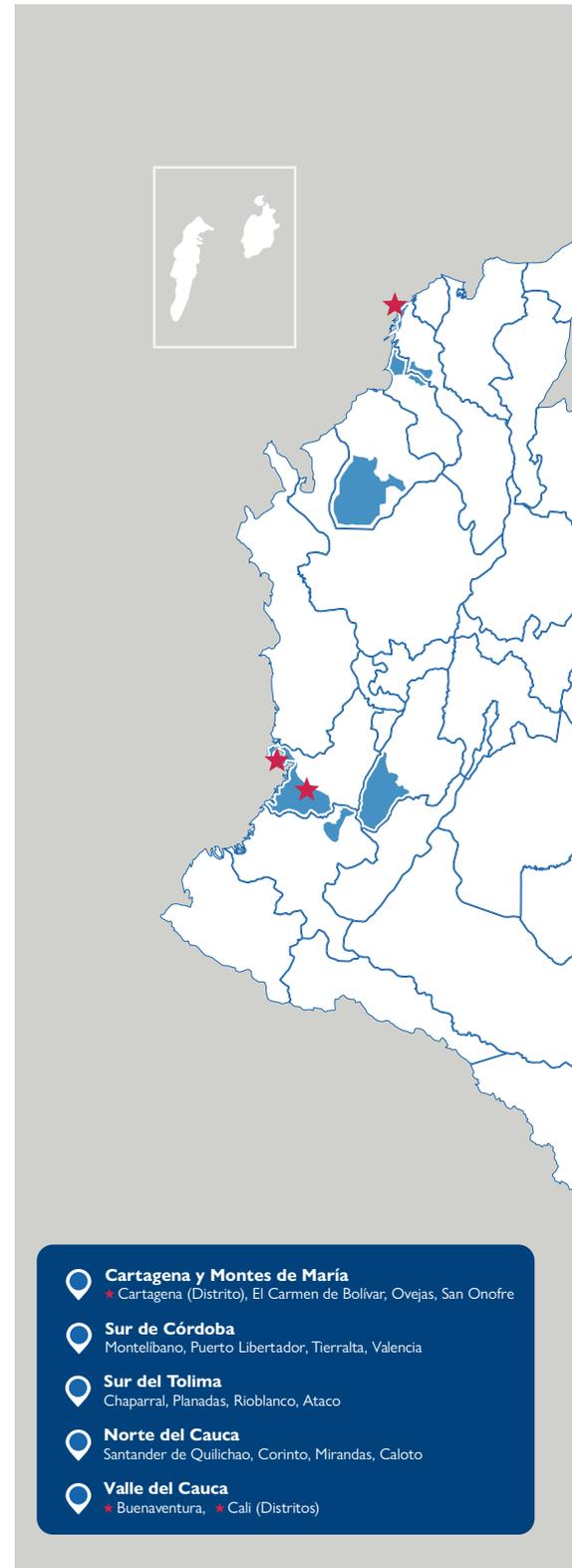
4.4 APROXIMACIÓN AL TERRITORIO

Las políticas públicas anticorrupción en Colombia no se han caracterizado por tener un enfoque territorial de las problemáticas que en cada una de las regiones se presentan, y de las causas y las consecuencias que éstas tienen sobre la garantía de los derechos de los ciudadanos en cada uno de los municipios y departamentos. Una apuesta anticorrupción debe buscar el fortalecimiento de las capacidades de los entes territoriales para hacerle frente a este fenómeno, dotarlos de herramientas e instrumentos, pero sobre todo hacerlos partícipes y actores centrales en el logro de los objetivos. La forma en la que la corrupción ópera a nivel local es específica, tiene actores e intereses particulares que se alinean de forma extraordinaria con los ciclos políticos, la representación local y las continuas ausencias del Estado.

4.5 FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

Es importante reconocer que la lucha contra la corrupción no es un tema exclusivo de los Gobiernos, si bien es una tarea de Estado que necesita un articulador, debe reconocerse que en el ejecutivo no recaen todas las facultades para conjurar las problemáticas asociadas al fenómeno. Los otros actores del sistema político administrativo tienen responsabilidades claras en materia de producción normativa, detección investigación y sanción del delito.

- **La ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil.** Hoy en día se acepta de manera generalizada que los avances en los procesos democráticos y de los gobiernos modernos necesitan la articulación con la ciudadanía para la promoción de los derechos y la lucha contra la corrupción. Al respecto se debe fortalecer el rol de las organizaciones de la sociedad civil, y de los ciudadanos en particular, mejorar el acceso a la información pública, proteger los derechos y confiar en sus agendas, apoyar sus demandas.



- **Cartagena y Montes de María**
* Cartagena (Distrito), El Carmen de Bolívar, Ovejas, San Onofre
- **Sur de Córdoba**
Montelíbano, Puerto Libertador, Tierralta, Valencia
- **Sur del Tolima**
Chaparral, Planadas, Rioblanco, Ataco
- **Norte del Cauca**
Santander de Quilichao, Corinto, Mirandas, Caloto
- **Valle del Cauca**
* Buenaventura, * Cali (Distritos)

PROGRAMA JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

República de Colombia

- Aquí se hace fundamental fortalecer el rol de las veedurías para que logren efectivamente vigilar, controlar y fiscalizar las actuaciones públicas y el manejo de los bienes del Estado. Se requiere apoyo directo del gobierno nacional y de los gobiernos locales para estas instancias, así como la articulación entre las mismas y con las demás entidades del ecosistema anticorrupción.
- **El sector privado.** El recurso de la corresponsabilidad ha sido una de las principales banderas en la lucha contra la corrupción de alguno de los gobiernos más recientes. Sin embargo, a pesar del compromiso y las obligaciones legales que se han establecido para el control y monitoreo de la corrupción en el sector privado, se siguieron observando prácticas que atentan contra la integridad en el país. (Beneficiarios finales - Promoción de la integridad en los negocios, lavado de activos, debida diligencia).

Con relación a esto, la CNCLCC considera fundamental que el país avance en la discusión sobre la ley de cabildeo y de esta forma se blinde a la institucionalidad del continuo conflicto de intereses que se presenta con las empresas privadas. Este tema debe ser discutido en su complejidad y requiere ser resuelto como sociedad.

- **Los organismos internacionales son grandes aliados en el apoyo a las iniciativas.** Su capacidad de articular acciones, gestionar recursos, apoyar la cooperación entre países, es una gran oportunidad para hacer de la lucha contra la corrupción parte de la agenda internacional del Estado colombiano. Considerando que la corrupción es un fenómeno transnacional, es importante que en el relacionamiento con otros Estados la política de lucha contra la corrupción haga parte de la conversación y la agenda global, y de las apuestas que en materia de relaciones internacionales manifiesta el gobierno actual. Las diferentes convenciones de lucha contra la corrupción cuentan con herramientas poderosas para que cada uno de los Estados se aproxime a los grandes retos internacionales, pero reconozca desde su particularidad las acciones puntuales que puede emprender para promover espacios de integridad y transparencia.

Esta articulación y apoyo es trascendental en un país como Colombia, pero exige la independencia política e ideológica de los cooperantes para que se privilegien ante todo los intereses de la ciudadanía en general.

- **Prensa libre.** Ante las debilidades de los órganos de control e investigación en el país la prensa se ha convertido en un actor fundamental que permite detectar e identificar la forma en la cual la corrupción permeó la justicia, la política, los sectores y las políticas públicas en el país. Gran parte de las investigaciones relacionadas con posibles hechos

de corrupción, han sido visibilizadas por medios y periodistas valientes que mediante un ejercicio juicioso han fiscalizado los recursos y las decisiones públicas, y puesto a disposición de los ciudadanos la información necesaria para controlar las actuaciones en el Estado. Una apuesta anticorrupción deberá estar guiada al fortalecimiento de la libertad de prensa, libertad de expresión, el derecho a acceder la información y el fortalecimiento de las garantías que permitan el ejercicio de estos derechos. Colombia está en mora de contar con una política pública de libertad de prensa, que regule con claridad las relaciones de los gobiernos con los medios y que adicionalmente blinde la lucha contra la corrupción de los efectos nocivos que la censura directa e indirecta tienen los medios de comunicación.

Se debe entonces tomar medidas para fortalecer la Independencia de los medios de comunicación, garantizar el ejercicio libre del periodismo y abolir toda forma de violencia contra los periodistas para enviar un mensaje contundente de apoyo y reconocimiento de la importancia de este sector en los esfuerzos por disminuir y controlar las prácticas corruptas en el Estado.

Del mismo modo, es fundamental que los medios de comunicación se responsabilicen de su rol como agentes de control e informen de manera objetiva sobre posibles actos de corrupción, desarrollando los contenidos de forma clara y privilegiando ante todo la verdad. En este sentido la Comisión quiere resaltar el papel que tiene la prensa como agente activo en la lucha contra la corrupción y reitera la necesidad de que la información sea brindada sin intervención de intereses particulares y de forma transparente a la ciudadanía en cumplimiento de la función social que se requiere en un Estado Democrático de derecho.

4.6 FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD: UNA APUESTA CONCRETA Y ALCANZABLE

El fortalecimiento de la institucionalidad anticorrupción no da espera. La creación de un sistema integral, que cuente con una visión holística y articulada, y amplíe la capacidad de actuación debe ser una prioridad. Sin él, los avances continuarán siendo inferiores a los retos que demanda la corrupción. Es importante que la apuesta institucional se concentre en tres elementos: la investigación de los eventos, la sanción de los delitos y las faltas, y la reparación de los daños. La ciudadanía debe poder observar y evidenciar cómo los corruptos son judicializados y sancionados de manera efectiva, y cómo los recursos, bienes y derechos que se apropiaron y violentaron son devueltos a la sociedad para su disfrute efectivo.



Foto: Hanz Rippe/Fernanda Pineda



Al margen de este gran reto, es importante resaltar cuatro puntos inmediatos de actuación en la cuales se podría concentrar el gobierno nacional en los primeros meses:

- Reglamentación de la Ley 2195 de 2022. Es urgente que a varias de las disposiciones normativas contenidas en la ley se les fije su alcance, los procesos y procedimiento que acompañan su efectividad, entre otros temas. Es una acción que no da espera, requiere un trabajo inmediato que ayude a los actores involucrados a planear los cambios en miras al nuevo Plan de Desarrollo Nacional y los planes de gestión internos.
- CONPES 4070 - Lineamientos de política para la implementación de un modelo de Estado Abierto. El nuevo gobierno debe impulsar el cumplimiento del CONPES, verificar que las entidades con responsabilidades apropien recursos y capacidades para el logro de los objetivos planteados.
- Se requiere una adecuada gestión y regulación de los conflictos de intereses. Si bien Colombia cuenta con instrumentos normativos y herramientas que permiten gestionar y dar trámite a los conflictos de interés en el servicio público, como la Ley 1437 de 2011, la Ley 2013 de 2019 y el aplicativo por la Integridad Pública del Departamento Administrativo de la Función Pública, es importante que el Estado profundice las acciones que en la materia se desarrollan para garantizar con mayor éxito el conocimiento y cumplimiento de las disposiciones normativas por parte de todos los sujetos obligados. Es prioritario que esta poderosa herramienta se articule en las iniciativas de lucha contra la corrupción, y que realmente facilite la toma de decisiones y la gestión de los intereses públicos y colectivos al interior de las entidades.
- Cierre de la puerta giratoria en el Estado. La expresión puerta giratoria se refiere al evento en que un servidor público de alto nivel, finaliza sus actividades de servicio público y transita hacia un cargo en el sector privado, que se relaciona con el mercado, tema, sector u organización del que fue líder, generando un abierto conflicto de interés por la información que ostenta y/o las decisiones que tomó como servidor público.

Si bien en el país esta situación ya está medianamente solventada, por lo menos desde el punto de vista normativo por la Ley 1474 de 2011, existe un tipo de puerta giratoria que no ha sido atendida y que ha ido pasando desapercibida con graves consecuencias frente a principios como el de transparencia, con la participación de diversos actores. Nos referimos a la situación que se presenta cuando un servidor público pasa de ser tomador de decisiones, líder o asesor en la gestión de un tema en la Rama Ejecutiva, a ejercer el servicio público en un órgano de control en una posición que en razón de sus competencias funcio-

nales le permitirá ejercer control sobre hechos y circunstancias en las que participó directamente en el pasado inmediato, bien sea tomando decisiones o asesorando a quien las tomó, esto con la finalidad de pronunciarse sobre tales hechos o circunstancias, eliminando la potencial responsabilidad de sí mismo o de quien en su momento lo nombró o contrató como asesor.

Esta modalidad de puerta giratoria, se agrava aún más cuando quien postula a este servidor público, resulta ser alguien que participó directa o indirectamente en la elección del funcionario que dirige el ente de control, lo cual de suyo ya entraña una grave falta, que en el pasado reciente ha dado lugar a investigaciones y sanciones por tal conducta.

Es también grave que quien funge como nominador del órgano de control, sea absolutamente consciente de la finalidad de dicha postulación y no se dé lugar a los impedimentos o recusaciones, lo que de suyo genera complicidad en la conducta. Esta situación produce de manera directa un conflicto de interés y afecta de forma clara la objetividad para los momentos de control y toma de decisiones. En tal sentido, y dada la división de poderes y la necesidad de integridad y objetividad en el servicio público, es fundamental que el actual gobierno ponga la lupa en la materia y regule estas situaciones.

- Articular las disposiciones contenidas en la Ley 2195 y las acciones del CONPES 4070 con las perspectivas de trabajo anticorrupción que se dispongan en el nuevo Plan de Desarrollo, intentando conjurar desde allí la falta de coordinación, propósitos y pertenencia que ha afectado tanto el desarrollo de la lucha contra la corrupción en Colombia.
- Fortalecimiento de la CNCLCC. Es momento de que esta instancia tenga realmente las capacidades para cumplir con la misión que le fijó la ley. La ciudadanía merece un espacio de representación anticorrupción dinámico y útil, que aporte desde su perspectiva ciudadana a mejorar la integridad en el país. Este propósito debe ser apoyado por el Estado, pero también de manera corresponsable por el sector privado y otros sectores que deben comprometerse con mayor efectividad a solventar las dificultades de la Comisión y a portar desde cada rol con sus capacidades a su mejoramiento.



Foto: Hanz Rippe/Fernanda Pineda



4.7 CRIMINALIDAD: CRIMEN ORGANIZADO Y CARTELES

La corrupción es uno de los principales instrumentos del crimen organizado. La funcionalidad que tiene como herramienta, ayuda a que las organizaciones criminales encuentren en la corrupción una manera de obtener sus objetivos ilegales y halla en las debilidades institucionales una gran oportunidad. Delitos como el narcotráfico, la trata de personas, el tráfico de armas, entre otros, usan las diferentes prácticas corruptas para pervertir la función pública o aprovecharse esos espacios cooptados por las redes corruptas para ampliar su portafolio criminal y aumentar su capacidad. Hacerle frente a la criminalidad con un enfoque anticorrupción permitiría que los procesos de detección e investigación se robustezcan, no solamente para acercarse a la destrucción de las redes criminales, sino para encontrar desde allí a los actores cómplices que desde la institucionalidad aportan a los objetivos criminales. Desconocer esta realidad, es estar ciegos a la evolución de las prácticas corruptas, y omitir la característica transnacional que afecta a Colombia en la persecución de los delitos de corrupción.

4.8 DETECCIÓN Y SANCIÓN

Lograr mayor eficiencia en las investigaciones y una colaboración estrecha con la justicia para garantizar que los corruptos cumplan sus penas, fue uno de los compromisos y uno de los grandes pendientes del gobierno Duque. La lucha contra la impunidad debe ser una característica fundamental dentro de los objetivos que el país emprenda para mejorar la calidad de vida de los y las colombianas. Los órganos de investigación y sanción de Colombia deben estar caracterizados por la independencia e imparcialidad en cada una de sus actuaciones.

4.9. UNA CIUDADANÍA MÁS EDUCADA

La lucha contra la corrupción debe encontrar sus bases en el compromiso de una ciudadanía que no tolera, admite o comete alguna práctica corrupta. Para esto es fundamental que se trabaje en programas que más allá de la escuela permitan a la ciudadanía conocer y distinguir el fenómeno de la corrupción, sus representaciones y ante todo la gravedad de las consecuencias que acarrea. Una ciudadanía educada y bien informada podrá ejercer efectivamente su rol de control social, pero además comprenderá la consecuencia de la comisión de cualquier acto que atente contra los bienes y recursos públicos. Si bien como ciudadanos exigimos el cumplimiento y respeto de nuestros derechos políticos y civiles, también debemos comprometernos como sujetos transformadores de la sociedad, como ciudadanos capaces de guiar a nuestros territorios hacia entornos favorables a la integridad.

Una ciudadanía educada y bien informada podrá ejercer efectivamente su rol de control social, pero además comprenderá la consecuencia de la comisión de cualquier acto que atente contra los bienes y recursos públicos. Si bien como ciudadanos exigimos el cumplimiento y respeto de nuestros derechos políticos y civiles, también debemos comprometernos como sujetos transformadores de la sociedad, como ciudadanos capaces de guiar a nuestros territorios hacia entornos favorables a la integridad.

Asimismo, es fundamental que la ciudadanía sea consciente del impacto de cada una de sus decisiones en lo público, particularmente las decisiones que se toman a nivel electoral. Si queremos líderes más íntegros es importante que el voto ciudadano apoye liderazgos éticos comprometidos con la transparencia, la participación, la rendición de cuentas y el respeto por los derechos humanos. Si la ciudadanía continúa votando por políticos de dudosa reputación se mantendrá la espiral y las estructuras que favorecen la perpetuación de fenómeno de la corrupción en el país.

NOTA DE CIERRE

Al cierre de este informe ya han pasado más de 6 meses del Gobierno del presidente Gustavo Petro, se han construido las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 y aún se desconocen las acciones centrales que marcarán el rumbo de su política anticorrupción. Genera preocupación la falta de claridad sobre la arquitectura institucional, los roles y las funciones de los actores del ecosistema de lucha contra la corrupción; así como el desconocimiento de las acciones específicas que se desarrollarán para avanzar en esquemas de prevención, detección, sanción, y ante todo en la reparación a las víctimas de este flagelo y las garantías de no repetición.

Durante su campaña el mandatario fue enfático en señalar la relación directa de lo que él denominó “régimen de corrupción” y las debilidades para el ejercicio y disfrute de los derechos humanos en Colombia, manifestó enfáticamente los impactos que este fenómeno tiene en el desarrollo de varios de los sectores de la administración y resaltó casos emblemáticos a los cuales daría trámite inmediato. Habiendo priorizado el discurso anticorrupción en su estrategia de campaña, es incomprensible que aún no se hayan dictado líneas claras frente al tema en lo corrido de su gobierno.

Es importante que la ciudadanía conozca con prontitud la hoja de ruta de la lucha contra la corrupción, las políticas que se implementará durante el cuatrienio y la forma en la que se aplicarán los cambios propuestos. La lucha contra la corrupción más que un discurso de campaña debe convertirse en un derrotero para el Gobierno y para toda la sociedad, pues solo desde un compromiso mutuo se alcanzará una Colombia íntegra.

BIBLIOGRAFÍA

Contraloría General de la Nación. (31 de Enero de 2022). Comunicado de prensa 009 ¿CÓMO TERMINÓ EL PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN EL 2021? . Obtenido de www.contraloria.gov.co: <https://www.contraloria.gov.co/es/w/comoterminoprogramapae>

DAPRE- SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA. (2020). INFORME ACTIVIDADES COMISIÓN NACIONAL DE MORALIZACIÓN AÑO 2020. Obtenido de <http://anticorruptcion.gov.co/comision-nacional-de-moralizacion/Documents/Informe-CNM-2020.pdf>

DAPRE- Secretaría de Transparencia. (2021). INFORME ACTIVIDADES COMISIÓN NACIONAL DE MORALIZACIÓN AÑO 2021. DAPRE. Obtenido de <http://anticorruptcion.gov.co/comision-nacional-de-moralizacion/Documents/Informe-CNM-2021.pdf>

DNP. (2018). Plan Nacional de Desarrollo, 2018 -2022.

DNP. (2022). Balance de resultados 2021. Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad.

DNP. (2022). Informe al Congreso de la República 2022. Obtenido de https://dapre.presidencia.gov.co/oci/DocumentosOCI/Informe_congreso_2022-IDM.pdf

El Tiempo. (8 de Agosto de 2018). Gobierno radicó cuatro proyectos que están en consulta anticorrupción. El Tiempo. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/gobierno-de-duque-radico-cuatro-proyectos-que-estan-en-la-consulta-anticorruptcion-253414>

El Tiempo. (10 de Agosto de 2022). Cada mes de 2022 han asesinado, en promedio, a 17 líderes sociales.

INDEPAZ. (2022). Líderes sociales y defensores de Derechos Humanos asesinados. Obtenido de <https://indepaz.org.co/lideres/>

Invamer. (2022). Medición # 147. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/uploads/files/2022/02/17/2022-02%20Invamer%20Poll.pdf>

ORTIZ*, M. I. (18 de Abril de 2022). Por el PAE hay investigaciones abiertas por más de 40.000 millones de pesos. El tiempo. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/pae-avanzan-investigaciones-por-mas-de-40-000-millones-665585>

Pastrán, A. (13 de agosto de 2021). www.asuntoslegales.com.co. Obtenido de MinTIC confirmó la caducidad del contrato de \$1,07 billones con la Unión Temporal Centros Poblados: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/mintic-confirmando-la-caducidad-del-contrato-de-107-billones-con-centros-poblados-3217226>

Sistema Único de Información Normativa. (2022). Normativa para la atención de la emergencia del COVID-19. Obtenido de <https://www.suin-juriscal.gov.co/legislacion/covid.html>

Theodore Kahn, V. S. (2021). La corrupción en Colombia: diagnóstico y recomendaciones para controlarla. Documento elaborado en el marco de la Comisión de Expertos Anticorrupción de Fedesarrollo. Bogotá: Fedesarrollo.

Torrado, S., & Marcos, A. (27 de Agosto de 2018). La consulta anticorrupción en Colombia no supera (por poco) el umbral para ser aprobada. El País. Obtenido de https://elpais.com/internacional/2018/08/26/colombia/1535315276_191058.html

Transparencia por Colombia. (2020). LA DENUNCIA DE LA CORRUPCIÓN Y LA PROTECCIÓN AL DENUNCIANTE EN COLOMBIA. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/doc-caracterizacion-denuncia.pdf>

Transparencia por Colombia. (2022). Balance de la acción pública del Gobierno nacional en materia Anticorrupción. Bogotá.

Transparencia por Colombia. (2022). Balance del monitoreo de la contratación pública Covid-19. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/2022/09/13/balance-del-monitoreo-a-la-contratacion-publica-covid19/>

Unión Temporal CNCLCC- I proyecto ACTUE Colombia UE. (2018). Producto 5. Documentos con el informe final de la asistencia técnica y los resultados alcanzados, en especial, respecto al incremento del compromiso de cada uno de los sectores que conforman la CNCLCC.

Universidad de los Andes, Colombia – Escuela de gobierno. (2022). Propuesta de optimización de instancias de participación ciudadana. Bogotá.



Comisión Nacional Ciudadana para la
**LUCHA CONTRA
LA CORRUPCIÓN**
C O L O M B I A