

QUINTO INFORME

SEPTIEMBRE DE 2015



Comisión Nacional Ciudadana para la

LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

C O L O M B I A

Con el apoyo de:





Comisión Nacional Ciudadana para la

**LUCHA CONTRA
LA CORRUPCIÓN**

C O L O M B I A

Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción

Septiembre de 2015

Comisionados

Julián Domínguez
Elisabeth Ungar
Álvaro Echeverry
Tulio Ángel
Fredy Vega
Miriam Luz Triana
Héctor José Pardo

Equipo Secretaría Técnica

Director del Área de Ciudadanía de Transparencia por Colombia.

Andrés Hernández

Profesional de Programa del Área de Ciudadanía

Natalia Albañil

Asistente de Comunicaciones del Área de Ciudadanía

Paula Santamaría

Este documento se ha realizado con la ayuda de la Comunidad Europea, el Instituto Humanístico para la Cooperación con los Países en Desarrollo (Hivos) y el Fondo Sueco-Noruego de Cooperación con la Sociedad Civil Colombiana (FOS Colombia). El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción y en ningún modo debe considerarse que refleja la posición de las entidades que proporcionaron apoyo para su realización.

*Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha
Contra la Corrupción.*

Twitter: @CNCLCC

Fb: ciudadanoscontralacorrupcionco

Tel. (57 1) 610 0822

Carrera 45A n.º 93-61

Bogotá D.C., Colombia

www.ciudadanoscontralacorrupcion.org

Contenido

Presentación	4
Desarrollos normativos en materia de lucha contra la corrupción	6
1. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018	8
1.2. Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA)	8
1.2.1. Publicación y conocimiento de los presupuestos públicos	9
1.2.2. Publicación de información contractual	9
1.2.3. Transparencia en la gestión del empleo público	10
1.2.4. Papel de los órganos de control para el cumplimiento de la Política Anticorrupción	11
1.2.5. Fortalecimiento de esfuerzos en materia de investigación y sanción	11
1.3. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	12
1.3.1. Papel del Ministerio Público como garante de la Ley	12
1.3.2. Consulta y capacitación a todos los sujetos obligados de la Ley.	13
1.3.3. El papel de los nuevos sujetos obligados.	13
1.3.4. Capacidades institucionales de las entidades públicas para la puesta en marcha de Ley	14
1.3.5. El papel del sector privado en la puesta en marcha de la Ley	15
1.3.6. Expedición del Decreto Reglamentario 103, incorporado en el Decreto 1081 de 2015	15
1.4. Iniciativas legislativas	16
1.4.1. Necesidad de reglamentar el cabildeo	16
1.4.2. Proyecto de ley orgánica de transparencia en el ejercicio de las funciones de los Congresistas de la República	17
Valoraciones sobre avances en la arquitectura Institucional de Colombia para la Lucha contra la Corrupción	19
2.1. Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República	19
2.2. Reactivación de la Comisión Nacional de Moralización	20
2.3. Comisiones Regionales de Moralización	21
Elecciones Territoriales 2015	23
3.1. Contenido del debate electoral	23
3.2. Agendas Ciudadanas por la Paz y la Transparencia	24
Cumplimiento de Compromisos Internacionales	27
4.1. Alianza para Gobierno Abierto	27
4.2. Proceso de ingreso de Colombia a la OCDE	28
Reflexiones Finales sobre la Labor de la CNCLCC	31
Bibliografía	31

Presentación

La Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción (CNCLCC) es la instancia creada por la Ley 1474 de 2011 o Estatuto Anticorrupción con el propósito fundamental de contribuir desde la sociedad civil colombiana a hacer seguimiento a las políticas, los programas y las acciones formuladas y puestas en marcha por el Estado y el Gobierno Nacional para la prevención, el control y la sanción de la corrupción.

El presente documento corresponde al Quinto Informe de la CNCLCC y tiene como principal propósito analizar las medidas que ha tomado el Gobierno Nacional en materia de transparencia y anticorrupción entre julio de 2014 a julio de 2015, así como identificar recomendaciones prioritarias para continuar trabajando en la prevención de este fenómeno.

De acuerdo con lo establecido en el Estatuto Anticorrupción, los miembros de la Comisión son designados por el Presidente de la República por un periodo de cuatro años. Los miembros que hacen parte de la CNCLCC durante el periodo cubierto por el Quinto Informe son:

- Julián Domínguez, Presidente de la Red Nacional de Cámaras de Comercio (Confecámaras), como representante de los gremios económicos.
- Elisabeth Ungar, Directora Ejecutiva de Transparencia por Colombia, como representante de las Organizaciones No Gubernamentales dedicadas a la lucha contra la corrupción.
- Álvaro Echeverri, Director del Centro de Investigaciones Socio Jurídicas de la Universidad Católica, en representación de la Asociación Colombiana de Universidades.
- Tulio Ángel, Presidente de la Asociación Nacional de Medios de Comunicación (ASOMEDIOS), en representación de los medios de comunicación.
- Fredy Vega, representante del Consejo Nacional de Planeación.
- Miriam Luz Triana, Secretaria General de la Confederación General del Trabajo, como representante de las organizaciones sindicales.
- Héctor José Pardo, como representante de la Confederación Colombiana de Libertad Religiosa de Conciencia y de Culto.

Las valoraciones y recomendaciones del Quinto Informe están ordenadas en cuatro secciones.

La primera parte corresponde a los desarrollos normativos e institucionales en materia de lucha contra la corrupción durante el periodo de estudio. En esta sección se revisarán tres instrumentos que la Comisión Nacional Ciudadana considera fundamentales para la lucha contra la corrupción y que han tenido evoluciones recientes: el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”; la puesta en marcha de la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA) que se viene efectuando desde enero de 2014; y el proceso de puesta en marcha de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional. Dentro de esta primera sección también se ponen a consideración reflexiones sobre algunas iniciativas legislativas en curso, las cuales, en caso de ser aprobadas, serían valiosas herramientas de lucha contra la corrupción. Estas se refieren a la regulación del cabildeo y a la transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de las funciones de los Congresistas.

La segunda sección desarrolla lo que concierne a los avances en la arquitectura institucional en materia de lucha contra la corrupción. Allí se destaca la reactivación de la Comisión Nacional de Moralización y se elabora un diagnóstico de las Comisiones Regionales de Moralización.

La tercera sección incluye recomendaciones tanto para las autoridades, candidatos a alcaldías y gobernaciones y ciudadanos, sobre la importancia de los próximos comicios.

La cuarta sección dará alcance y proyección de algunos compromisos internacionales que contribuyen a la transparencia y lucha contra la corrupción en el país, como son la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) y el ingreso de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Para la CNCLCC el propósito de revisar y analizar estos instrumentos e iniciativas responde, primero, al propósito de identificar y divulgar los avances en materia de lucha contra la corrupción. Como se ha mencionado en informes previos, el conocimiento de la ciudadanía sobre las medidas que ha tomado el Gobierno Nacional es muy limitado. La percepción de corrupción en el sector público se fortalece por los escándalos de

corrupción en altos niveles de toma de decisión y por una sensación de impunidad, por lo que se hace necesario mejorar la divulgación y discusión pública de las acciones que se han tomado y los resultados que hasta el momento se han logrado.

En segundo lugar, la Comisión busca hacer un llamado a las autoridades públicas encargadas de poner en marcha estas medidas, para que tengan presentes las debilidades y posibles amenazas cuando empiecen a andar. Las recomendaciones

planteadas a lo largo de este informe buscan re-
troalimentar la acción del Estado con el objeto de optimizar los resultados esperados.

Para finalizar, la Comisión Nacional Ciudadana presentará una breve reflexión en torno a la labor que ha desempeñado desde su posesión en diciembre de 2011 y que culminará al finalizar el presente año. A diferencia de informes anteriores, este no incluye una sección de rendición de cuentas y actividades puesto que la CNCLCC publicó un informe sobre estos aspectos en el primer trimestre de 2015¹.

¹ En el siguiente link se puede descargar el Informe de Rendición de Cuentas de la Comisión Nacional Ciudadana de 2014: <http://goo.gl/7vdxDI>

Desarrollos Normativos en Materia de Lucha Contra la Corrupción

Para el Quinto Informe de la CNCLCC se revisaron tres instrumentos normativos que han tenido evoluciones recientes y que se consideran de alta relevancia para la lucha contra la corrupción en el país en los próximos años:

- En primera instancia, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”, instrumento formal y legal por medio del cual el gobierno traza los objetivos y lineamientos para su gestión;
- En segundo lugar, la puesta en marcha de la Política Pública Integral Anti corrupción (PPIA) que viene efectuándose desde enero de 2014;
- En tercer lugar, el proceso de puesta en marcha de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional, herramienta que lleva más de un año en vigencia².

De manera adicional se incluyen en este informe algunas valoraciones sobre dos iniciativas de ley que podrían sumarse al conjunto de instrumentos normativos para la lucha contra la corrupción en el país: un proyecto de ley para regular el cabildeo (Proyecto de ley número 94 de 2014 que cursa en el Senado) y el proyecto de ley orgánica de transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de las funciones de los Congresistas de la República (Ley Orgánica número 147 de 2015).

1.1. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018

En mayo de 2015 el Congreso de la República aprobó la Ley 1753 del Plan Nacional de Desarrollo (PND) para los próximos cuatro años. En su Tercer Informe la CNCLCC reiteró la necesidad de dar continuidad a los esfuerzos ya iniciados por el Gobierno Nacional en el periodo 2010-2014 e identificó el segundo periodo de mandato del presidente Juan Manuel Santos como una oportunidad crucial para avanzar en la puesta en marcha de instrumentos como el Documento CONPES número 167, la Estrategia Nacional de la Política la Política Pública Integral Anticorrupción; la Ley de

Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 1712 de 2014), el Estatuto Anticorrupción y el cumplimiento de compromisos internacionales.

A partir de la lectura al documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 la Comisión Nacional Ciudadana no identificó una apuesta concreta de lucha contra la corrupción y por la transparencia. Sin embargo, se considera que esta se podría desarrollar de manera transversal a los cuatro enfoques que soportan el PND: un enfoque de derechos, entendido como la garantía del goce efectivo de los derechos de los ciudadanos en ejercicio pleno de su ciudadanía; un enfoque territorial, que implica la atención diferenciada de los territorios con el fin de cerrar las brechas existentes entre los ámbitos urbano y rural, especialmente en aquellos que se han visto más afectados por los efectos del conflicto armado interno; un enfoque participativo, entendido como la profundización de la democracia y la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que les concierne, y un enfoque de reconstrucción de la confianza entre los ciudadanos y el Estado como base para la reconciliación (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

Si bien la CNCLCC reconoce la relevancia de estos cuatro enfoques, destaca al mismo tiempo el efecto negativo que la corrupción puede tener sobre los mismos y por lo tanto reitera la importancia que tiene para el Gobierno Nacional asumir la lucha contra la corrupción no como un tema independiente, sino como un elemento transversal a la puesta en marcha del PND y al desarrollo de los cuatro enfoques anteriormente mencionados. Por ejemplo, cada vez es más reconocido que la corrupción afecta el goce y garantía de los derechos cuando un acto corrupto se utiliza, deliberadamente, como un medio para violar un derecho.³

En las actuales condiciones y en la aspiración de avanzar hacia la construcción de la paz, además de garantizar la prestación de bienes y servicios para los ciudadanos, “se requiere tomar conciencia del daño que la corrupción causa a los intereses públicos e individuales” (Departamento Nacional de Planeación, 2015, pág.7). De acuerdo con el Consejo Internacional para el Estudio de

² El 6 de marzo de 2014 fue la sanción presidencial de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en Colombia.

³ Por ejemplo, un soborno ofrecido a un juez afecta inmediatamente su independencia e imparcialidad y, por lo tanto, viola el derecho a un juicio justo (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey y Consejo Internacional para el Estudio de los Derechos Humanos, 2009, p. 32)

los Derechos Humanos, “si se logra esta mirada es más factible que los ciudadanos estén más dispuestos a apoyar las campañas y los programas para prevenirla. Esto es importante porque a pesar de la fuerte retórica, el impacto político de la mayoría de los programas anti corrupción ha sido bajo. La identificación de los vínculos específicos entre la corrupción y los derechos humanos puede convencer a los actores claves (funcionarios públicos, congresistas, jueces, fiscales, abogados, empresarios, medios de comunicación y el público en general) para que encaren con mayor rigor la corrupción” (2009).

Del PND la CNCLCC resalta el enfoque participativo. El Estado colombiano tiene grandes desafíos, pues es a través de una participación ciudadana cualificada, libre de presiones y efectiva en sus resultados que se consolidará una paz sostenible en el tiempo, superando las deficiencias y los altos niveles de desconfianza que existen. Los retos en esta materia para los próximos cuatro años son significativos si se tiene en cuenta la situación de mecanismos de participación tanto formales como asociativos. Respecto a los primeros, el estudio de Cultura Política de la Democracia en Colombia 2014 destaca el alto índice de abstención en las elecciones legislativas y presidenciales de ese año, en las que solo participó 48 por ciento del censo electoral y en la primera vuelta de las elecciones presidenciales la cifra de votantes cayó al 40.7 por ciento.

La reciente aprobación de la Ley Estatutaria 1757 de 2015 sobre Promoción y Protección del Derecho a la Participación Democrática representa una nueva oportunidad para comenzar a revertir esta situación, de manera decidida y coordinada con actores públicos y sociales que cuenten con amplia experiencia en la promoción de procesos de participación ciudadana en Colombia. Además, como lo ha indicado la CNCLCC en anteriores informes, este enfoque participativo del PND debe complementarse con iniciativas de fortalecimiento del control social, aspecto también contemplado en la Ley 1757, así como con esquemas de acompañamiento para desarrollar estos ejercicios y con una mayor articulación y coordinación de la participación y el control ciudadano en sectores estratégicos para el país como la minería y la infraestructura, entre otros. Esto con el fin de que su impacto sea mucho mayor y tengan una real incidencia en la planeación, puesta en marcha y

evaluación de políticas públicas. Estos esfuerzos deberían articularse con el proceso de puesta en marcha del CONPES 167, como se indicará más adelante, así como con la materialización del punto dos del “Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”⁴ sobre participación política.

En cuanto al enfoque de reconstrucción de la confianza entre los ciudadanos y el Estado, y si se tiene en cuenta que el propósito del actual PND es construir una Colombia en paz, equitativa y educada, la CNCLCC insiste en la gran amenaza que significa la corrupción para este propósito. Esta preocupación se sustenta en datos del estudio de Cultura Política de la Democracia en Colombia 2014, que presentó bajos niveles de confianza en las instituciones democráticas: Gobierno Nacional, 44.3 por ciento; Congreso de la República, 39.0 por ciento; elecciones, 33.7 por ciento, y partidos políticos, 26.5 por ciento. El mismo estudio señala que entre 2013 y 2014 se presentaron los índices más bajos de satisfacción con el desempeño de la democracia en el país, siendo 31.9 por ciento en 2013 y 35.7 por ciento en 2014 (García, Rodríguez, Seligson, & Zechmeister, 2014, p. 152). Para la CNCLCC es vital superar los altos niveles de desconfianza que la corrupción ha generado entre actores públicos, privados y sociales para fortalecer la institucionalidad pública, así como alcanzar mayores niveles de transparencia que favorezcan una mejor inversión de los recursos públicos y, por lo tanto, unas condiciones de vida de equidad y calidad que contribuyan a una estabilidad política, económica y social (Transparencia por Colombia, 2014). Una de las medidas que la CNCLCC ha recomendado para aportar a este propósito es fortalecer los esfuerzos de difusión de las medidas emprendidas por el Gobierno Nacional en materia de transparencia y lucha contra la corrupción (Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción, 2015).

En lo que concierne al enfoque territorial, la CNCLCC considera que un aspecto fundamental es fortalecer las capacidades de la institucionalidad pública a nivel territorial, lo cual debe pensarse y construirse desde lo local, teniendo en cuenta las diferentes realidades, en particular las de las regiones más golpeadas por el conflicto armado y

4 Ver Acuerdo: <https://goo.gl/ddDvGh>

donde la presencia estatal ha sido débil (Ungar, 2015). En la sección II del presente informe sobre avances en la Política Pública Integral Anticorrupción se analiza la situación de las entidades territoriales en materia de transparencia y lucha contra la corrupción, y se presentan recomendaciones para el propósito del fortalecimiento institucional de las mismas.

Por otro lado, el texto aprobado por el Congreso de la República incluye en el artículo 236 medidas sobre transparencia, rendición de cuentas y Plan Anticorrupción para la Administración de Justicia (Ley 1753, 2015, art. 236). Los recientes hechos de corrupción que han opacado la administración de justicia en el país hacen imperativo tomar medidas para prevenir este tipo de situaciones y sancionar a quienes los comentan. Diferentes organizaciones de la sociedad civil colombiana han venido llamando la atención sobre la falta de transparencia y rendición de cuentas de la rama judicial. La poca información que publican sobre su gestión, muchas veces de manera muy general o desarticulada, complica el seguimiento que la ciudadanía puede hacer. Por esta razón la CNCLCC califica como positivas las medidas de que la Rama Judicial rinda cuentas de manera permanente a la ciudadanía, publique semestralmente un informe preciso y detallado sobre la gestión financiera de los recursos recibidos, así como un informe sobre el grado de avance de los indicadores determinados por el Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales, entre otras medidas que contiene el artículo.

En el Tercer Informe, la Comisión Nacional Ciudadana resaltó el compromiso del Plan de Gobierno “Colombia la paz ya viene” relacionado con lograr que haya cero corrupción en el funcionamiento de la justicia. En este documento el presidente Juan Manuel Santos propuso varias acciones para cumplir esta meta: “Procurar que la carrera judicial se implemente totalmente en beneficio de la mejor administración de justicia, reestructurar las funciones de los organismos de control para evitar duplicidad, excesos y decisiones contradictorias para que puedan luchar eficazmente contra la corrupción; reforzar el régimen de inhabilidades para darle a la justicia toda la independencia que se requiere, liderar acciones en asocio con las altas cortes para prevenir y combatir la corrupción en la rama judicial, modificar el sistema de elección de los magistrados

de las altas cortes, del Fiscal, del Procurador y el Contralor; eliminar todas las funciones de nominación y nombramiento asignadas en la actualidad a las altas cortes” (Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción, 2014, p. 14).

La Comisión Nacional Ciudadana considera que el artículo 236 del PND es un paso significativo en la lucha contra la corrupción en la rama judicial, pero hace un llamado a retomar las demás propuestas del Plan de Gobierno, así como a articular estos esfuerzos con nuevas herramientas orientadas a fortalecer la transparencia de la misma. En ese sentido, la CNCLCC destaca el compromiso establecido por el Consejo de Estado en el Segundo Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto (ver capítulo III del presente informe) sobre la creación de la Comisión de Transparencia y Rendición de Cuentas y exhorta a las demás altas cortes de la Rama Judicial en Colombia a poner en marcha iniciativas similares.

1.2. Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA)

A lo largo de los cuatro informes que ha presentado la CNCLCC, se ha hecho referencia a la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA) descrita en el documento CONPES 167 de septiembre de 2013. En el Tercer informe, que abarcó el periodo entre enero a junio de 2014, la Comisión hizo recomendaciones concretas sobre los objetivos y estrategias de acción de esta política relacionadas con la necesidad de avanzar hacia la publicación y el conocimiento pleno de la ejecución presupuestaria a nivel nacional y territorial en aras de aumentar el conocimiento público en el uso y manejo de los recursos públicos; atender problemas asociados al empleo público como las nóminas paralelas y la institucionalización de vinculación de personal con contratos temporales; instar a los órganos de control estatal a tener un mayor papel en el seguimiento y evaluación de los planes anticorrupción para evaluar su incidencia real en los esfuerzos de mejoramiento de cada entidad; y fortalecer las acciones en materia de investigación y sanción por parte del Estado colombiano. Para el presente informe la Comisión analizó información relacionada con esos aspectos teniendo como referencia los resultados del Índice de Transparencia de las Entidades

Públicas de la Corporación Transparencia por Colombia (ITEP)⁵.

1.2.1. Publicación y conocimiento de los presupuestos públicos

En primer lugar, respecto a la necesidad de avanzar hacia la publicación y el conocimiento pleno de la ejecución presupuestaria a nivel nacional y territorial, los resultados del ITEP muestran aun grandes retos teniendo en cuenta que el nivel de publicidad de información de la gestión financiera y presupuestal en los sitios web de las entidades nacionales medidas aun es moderado⁶. Un elemento central para profundizar el análisis de presupuestos públicos es la gestión contractual. Al respecto, el ITEP indica que aun es necesario que se fortalezca la publicidad de los planes de compras en los sitios web de las entidades, de los lineamientos de las entidades en materia contractual y de los informes finales de interventorías de contratos públicos. En esta misma línea, al analizar los resultados de la publicidad de la información en el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP), se evidenció cómo, a pesar de ser una obligación legal, las entidades no publican en su totalidad la información contractual mediante este mecanismo. A manera de ejemplo, la Superintendencia de Subsidio Familiar, el Ministerio de Justicia y Derecho, y la Superintendencia de Notariado y Registro no publicaron procesos licitatorios en dicho portal durante la vigencia evaluada.

Una de las oportunidades que se identifican para avanzar en la publicación y discusión de presupuestos públicos está en los informes de gestión de las entidades, en la medida en que un alto porcentaje de ellos incluye información sobre el presupuesto ejecutado y temas relacionados con la contratación pública de la entidad. Otra oportunidad que hasta el momento no se ha aprovechado es la divulgación de información sobre presump-

tos durante las audiencias públicas de rendición de cuentas, como tampoco de los detalles sobre la contratación estatal, junto con una mayor participación de la ciudadanía en la formulación de los presupuestos de las entidades, aspecto en el cual sólo cinco entidades del orden nacional han logrado avanzar. Estos esfuerzos deberían enmarcarse en la apuesta amplia del Estado por democratizar la gestión administrativa.

A nivel territorial los resultados en materia de publicidad de información financiera y presupuestal muestran debilidades más profundas. Según el Índice de Transparencia Departamental, en su dimensión de análisis de las gobernaciones del país, el promedio general de la divulgación de la gestión presupuestal y financiera fue de 63 puntos sobre 100, lo que significa un riesgo medio de corrupción⁷. Para el caso del Índice de Transparencia Municipal, que midió en esta oportunidad 41 municipios, los resultados muestran un promedio general de calificación de 46 puntos sobre 100. Ambos resultados evidencian debilidades profundas en la manera de socializar información sobre estos dos componentes centrales de la administración de los recursos públicos.

Si se observan los resultados de manera más desagregada las gobernaciones y municipios del país tienen aún retos por alcanzar. 25 por ciento de los departamentos no publican información en su sitio web en torno al presupuesto en ejercicio, 28 por ciento no lo hacen para la serie histórica del presupuesto, y 59 por ciento no publican su ejecución presupuestal. Para el caso municipal los resultados son aún más críticos: con porcentajes de 46 por ciento, 58 por ciento y el 68 por ciento, respectivamente.

1.2.2. Publicación de información contractual

En materia de contratación pública se pueden evidenciar fortalezas y deficiencias en la información que se le brinda al ciudadano. A nivel de las gobernaciones vale la pena resaltar que 78 por ciento de estas entidades publican con eficiencia el plan de adquirentes en su sitio web, y 90 por

5 El Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP) es una iniciativa de la sociedad civil que busca contribuir a la prevención de hechos de corrupción en la gestión administrativa del Estado. El ITEP cuenta con tres instrumentos de evaluación: 1) el Índice de Transparencia Nacional que evalúa entidades de las tres ramas del poder público, los órganos de control y el Ministerio, para un total de 85; 2) el Índice de Transparencia Departamental, el cual evalúa la gestión centralizada de las 32 gobernaciones y las 32 contralorías departamentales y 3) el Índice de Transparencia Municipal, diseñado para evaluar la gestión central de 41 alcaldías. Para mayor información remitirse a www.indicedetransparencia.org.co

6 12 de las 85 entidades evaluadas por el ITEP no publicaron la información histórica de su presupuesto, 19 no lo hicieron para el presupuesto en ejercicio y 26 omitieron la publicidad de la ejecución presupuestal.

7 Niveles de riesgo de corrupción administrativa de acuerdo a la medición que elabora el ITEP: riesgo bajo, entre 89.5 y 100 puntos; riesgo moderado, entre 74.5 y 89.4 puntos; riesgo medio, entre 60 y 74.4 puntos; riesgo alto, entre 44.5 y 59.9 puntos y riesgo muy alto, entre 0 y 44.4 puntos.

ciento lo hacen para la publicación de las ofertas de convocatoria pública en materia contractual. Sin embargo, 56 por ciento de las gobernaciones no publican el manual de contratación y 68,7 por ciento no publican los informes finales de interventoría. Lo anterior es preocupante a luz de nuevos estándares de gestión pública, dado que parte la ruta de la planeación de la gestión administrativa, presupuestal y financiera de la entidad, finaliza en los procesos de gestión contractual.

Sin bien hay avances en la materia, el llamado es claro y contundente: es necesario aumentar la apertura de la información presupuestal y contractual hacia los ciudadanos, pues de ella se desprende la cualificación del control social y la verdadera democratización de la gestión pública, en un ámbito muy vulnerable a la corrupción como lo es la contratación estatal.

1.2.3. Transparencia en la gestión del empleo público

La segunda recomendación de la CNCLCC respecto a la Política Pública Integral Anticorrupción giró en torno a la necesidad de atender problemas asociados al empleo público, tales como las nóminas paralelas, la institucionalización de vinculación de personal con contratos temporales y la selección de funcionarios por procesos que no siempre responden a criterios basados en la meritocracia. Estas recomendaciones atienden al cumplimiento de los estándares mínimos que establecen las Convenciones Internacionales Anticorrupción que Colombia ha firmado⁸.

Si bien el ITEP no tocó estos temas de empleo público en particular, sí existen datos que permiten identificar desafíos en torno al talento humano que merecen acciones concretas por parte del gobierno nacional y los gobiernos locales. El primer desafío corresponde a la publicidad de la información. Al respecto, es necesario aumentar niveles de publicidad de la información acerca del tipo de contrato con el cual se vincula al personal, ya que 55 por ciento de las entidades la omiten, así como aumentar la publicación de información relacionada con la evaluación del desempeño de los ser-

vidores públicos, debido a que 70,5 por ciento de las entidades nacionales no publican dicha información. Estas recomendaciones son también aplicables para las gobernaciones y los municipios.

La segunda aproximación de análisis del talento humano está asociada a las condiciones institucionales y prácticas de la gestión administrativa en este importante componente. El indicador de gestión de talento humano, que mide la conformación de la planta de personal, los lineamientos institucionales del talento humano en materia de ingreso, permanencia y seguimiento entre otros, obtuvo un promedio de calificación para el nivel nacional de 68,7 puntos sobre 100, para las gobernaciones de tan sólo 47,9 y para los municipios de 46,9. Lo anterior muestra cómo el tema del talento humano sigue siendo uno de los grados vacíos en el proceso de modernización del Estado, y evidencia así mismo la falta de comprensión por parte de las autoridades estatales de la importancia para el logro de los objetivos de la democracia la existencia de un capital humano sólido dentro de las administraciones públicas.

Al ahondar en los resultados se observa que las condiciones institucionales de las entidades para la gestión eficiente del talento humano no son las óptimas. El ITEP indagó acerca de la existencia de un documento interno que recopile los lineamientos de la planeación estratégica del talento humano y el contenido de dicho documento. Para el nivel nacional, 85 por ciento de las entidades cuentan con dicho documento, mientras que en el caso de las gobernaciones, sólo 53 por ciento, y en los municipios, 58 por ciento. Pero si los resultados de la inexistencia del documento son preocupantes, al menos en el nivel territorial su contenido del mismo prende aún más las alarmas. En 54 por ciento de las entidades nacionales no se evidenciaron lineamientos o procedimientos de mérito, lo mismo sucedió en 75 por ciento de los documentos usados por las gobernaciones y en 41 por ciento de los municipios.

Otro de los temas fundamentales en la gestión del talento humano es la aplicación permanente de evaluaciones y otras herramientas de seguimiento al desempeño a todos los servidores públicos. Con relación a los funcionarios de libre nombramiento y remoción, sólo 17 entidades del orden nacional evaluaron el desempeño de todos de sus servidores públicos, para el caso las

⁸ Convención de las Naciones Unidas para Combatir la Corrupción (CNUCC) y la Convención Interamericana para Combatir la Corrupción (CICC).

gubernaciones fueron sólo tres entidades, y para las alcaldías sólo una. Pero los datos del ITEP son aún más preocupantes al analizar el caso de los servidores públicos vinculados a la carrera administrativa. Sólo 34 entidades nacionales evaluaron el desempeño de la totalidad de sus servidores de carrera, sólo 15 para el caso de las gubernaciones y 19 en el caso de los municipios. Lo anterior indica que este proceso de evaluación no ha logrado permear a la administración pública, a pesar de ser una práctica que permite contar con elementos para reconocer el trabajo de los mejores y prescindir de aquellos funcionarios que no cumplan adecuadamente con su labor.

Otro gran reto que no ha sido subsanado es la meritocracia de los servidores públicos de libre nombramiento y remoción. 22 entidades nacionales no seleccionaron con criterio de mérito a este tipo de funcionarios. Sólo una entidad lo hizo para el caso de las gubernaciones y ninguna para el caso municipal. La meritocracia sigue siendo el eslabón perdido en la selección del talento humano.

1.2.4. Papel de los órganos de control para el cumplimiento de la Política Anticorrupción

El tercer ámbito que la CNCLCC ha recomendado abordar de manera más activa en el marco de la Política Pública Integral Anticorrupción se relaciona con las contralorías, entidades a las cuales se les ha instado a tener un mayor papel en el seguimiento y evaluación de los planes anticorrupción, de tal manera que sea posible evaluar la incidencia real de este mecanismo en los esfuerzos de mejoramiento de cada entidad pública. Más allá de esta tarea puntual, es necesario comprender de manera más amplia la eficacia y la eficiencia de los propios órganos de control, propósito al cual contribuyen igualmente los indicadores del ITEP de Transparencia por Colombia como se indica a continuación.

A nivel territorial, los resultados de la medición del ITEP para las contralorías departamentales muestran rendimientos deficientes que podrían afectar el cumplimiento de la función misional de dichas entidades. La calificación promedio

general de estas entidades fue de tan sólo 56,4 sobre 100, lo cual representa un alto riesgo de corrupción y eleva el nivel de alerta frente a estas instituciones encargadas de la vigilancia en el manejo de los recursos públicos. Las debilidades más profundas están asociadas a la baja visibilidad de sus procesos y a la información con que cuentan, obteniendo un promedio general de calificación de tan sólo 47 puntos sobre 100. Esto se refleja en deficiencias en la información sobre los trámites, atención al ciudadano y la entrega proactiva de información presupuestal y financiera. Al ahondar en temas como la publicidad del proceso de control fiscal, el ITEP evidenció que 14 contralorías departamentales no publican su plan general de auditorías y tampoco los resultados del proceso auditor. Estos problemas reiteran la importancia de fortalecer en las contralorías los alcances del acceso a la información como derecho fundamental, máxime cuando estas entidades deben marcar la pauta de transparencia en la gestión de lo público.

Por otro lado, la debilidad institucional del proceso de gestión es una constante en las contralorías analizadas por el ITEP, concretamente en lo relacionado con procesos como la planeación, la contratación y el talento humano, que no supera los 53 puntos sobre 100 de calificación en cada ítem. Los datos más alarmantes los evidencian las contralorías de Vaupés, Guainía, Chocó y Amazonas, en donde varios de estos procesos muestran deficiencias tanto en las condiciones institucionales para generar procesos eficientes, como en las prácticas de ejecución de los mismos. Vale la pena recordar que la contralorías departamentales hacen parte de las Comisiones Regionales de Moralización, instancias encargadas de vigilar el cumplimiento de las políticas y lineamientos anticorrupción, por lo cual es de suma importancia emprender un proceso concreto y serio de revisión y ajuste de las debilidades encontradas.

1.2.5. Fortalecimiento de esfuerzos en materia de investigación y sanción

Por último, la CNCLCC ha hecho en repetidas ocasiones el llamado al Estado colombiano a fortalecer las acciones en materia de investigación y sanción como uno de los elementos centrales en el cumplimiento del CONPES 167. Al respecto, la medición del ITEP permite identificar los es-

fuerzos de las entidades públicas por mejorar los espacios de recepción de denuncias, fase inicial en materia de investigación de posibles hechos de corrupción. Frente a la existencia de una línea de atención al denunciante de hechos de corrupción 38 de las 85 entidades nacionales no cuentan con esta opción en sus sistemas de atención al ciudadano, tampoco la tienen 16 de las gobernaciones, 12 de las contralorías y 32 de los municipios. Sin embargo, las preocupaciones frente a las posibilidades de la denuncia se profundizan al observar las metodologías o protocolos de protección al denunciante: 69 entidades nacionales, 28 gobernaciones, 26 contralorías y 38 municipios no cuentan con estas disposiciones.

Por otro lado, en materia de sanciones disciplinarias, fiscales y penales, en 2013 los entes de control reportaron sanciones para 10 de las entidades nacionales, 16 de las alcaldías y 30 de las gobernaciones. Por su parte, cuatro de 41 alcaldías y 6 de 32 gobernaciones tuvieron funcionarios de cargos no directivos sancionados, y en 12 de 41 alcaldías y las contralorías encontraron un mal manejo de recursos de programas sociales.

Para la CNCLCC, la lucha contra la corrupción implica acciones para la prevención de la misma, pero también una voluntad decidida de las entidades públicas por detectar e investigar con oportunidad y prontitud posibles hechos de corrupción. Los canales de denuncias, los protocolos de manejo y protección al denunciante, y la investigación y sanción efectiva de actos de corrupción son un claro ejemplo de acciones concretas que se pueden adelantar desde la institucionalidad para frenar el avance de los agentes corruptos.

1.3. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Por su alta relevancia para la lucha contra la corrupción, la Comisión Nacional Ciudadana ha abordado en todos sus informes la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional (1712 de 2014), resaltándola como un logro muy importante para el país e instando al Gobierno Nacional para que su puesta en marcha sea uno de los principales ejes de los esfuerzos en materia de transparencia y lucha contra la corrupción durante el actual periodo presidencial.

Este instrumento normativo entró en vigencia en septiembre de 2014 para las entidades públicas del orden nacional y en marzo de 2015 para las entidades del nivel territorial. Su propósito principal es “regular el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de la información”. En la presente sección se abordarán aspectos sobre la Ley que han tenido un desarrollo importante en el último año: el papel que juega el Ministerio Público como órgano garante de la Ley, la expedición del Decreto Reglamentario 1081 de 2015, y el diagnóstico institucional de las entidades públicas respecto a la puesta en marcha de la Ley.

1.3.1. Papel del Ministerio Público como garante de la Ley de Transparencia

La Guía de puesta en marcha de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información destaca la importancia de contar con un órgano de supervisión capaz de generar políticas uniformes en materia de información pública para todos los sujetos obligados por la normatividad, y que además tenga la facultad de coordinar los esfuerzos de distintas áreas, capacitar recursos humanos, generar conciencia ciudadana, identificar y difundir buenas prácticas, asesorar a funcionarios y desarrollar mecanismos para facilitar la gestión de las solicitudes de información (Lanza, 2015, p. 12). En Colombia, la Ley 1712 de 2014 designó al Ministerio Público como la instancia encargada de velar por el adecuado cumplimiento de esta norma y le asignó funciones específicas para tal fin.

En este sentido, en mayo de 2014 se creó el Grupo de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública⁹ (GTDAIP) de la Procuraduría General, el cual entró en operación en agosto del 2014, fecha a partir de la cual empezó a consolidar el equipo de trabajo, organización y estrategia de organismo en paralelo con la puesta en marcha de sus funciones (Procuraduría General de la Nación, 2015). Además, en septiembre de 2014 se creó el Comité de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública¹⁰ del Ministerio Público, conformado por el Procurador General de la Nación o su delegado, el De-

⁹ Resolución No. 146 de 2014 de la Procuraduría General de la Nación

¹⁰ Resolución 282 de 2014 de la Procuraduría General de la Nación.

fensor del Pueblo o su delegado, el Presidente de la Federación Nacional de Personeros- FENALPER o su delegado y el director del Instituto de Estudios del Ministerio Público. La secretaría técnica es ejercida por la viceprocuradora General de la Nación, como coordinadora del GTDAIP. Dentro de las funciones del Comité se encuentran: articular acciones y esfuerzos conjuntos del Ministerio Público en esta materia; establecer un plan de acción y metas anuales para el cumplimiento de las funciones asignadas al Ministerio Público por la Ley; y monitorear y evaluar el cumplimiento de las funciones asignadas al Ministerio Público, así como por parte de los sujetos obligados (Procuraduría General de la Nación, 2014).

Para la CNCLCC esta nueva estructura de su organización y su nueva visión estratégica corresponden a uno de los llamados que hizo en su Tercer Informe sobre la importancia de fortalecer la instancia encargada de garantizar la aplicación de la Ley, así como propender por mejorar las capacidades técnicas y humanas para desempeñar el papel asignado por la nueva Ley. La experiencia internacional indica que es necesario que estas instancias cuenten con un conocimiento técnico sólido y personal especializado en acceso a la información pública. No obstante, teniendo en cuenta el Informe Temático de Acceso a la Información 2014 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre las entidades especializadas para la supervisión y cumplimiento de las Leyes de Transparencia y Acceso a la Información en América Latina, la CNCLCC hace énfasis en la importancia que esta nueva instancia de la PGN cuente con un presupuesto suficiente que le permita tener una gestión y cumplir con su misión y función.

Además, sobre este tema la Guía de puesta en marcha para la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información afirma que “los riesgos de la insuficiente dotación de recursos del programa consisten en falta de credibilidad en el programa y en una percepción pública negativa de la transparencia y apertura del gobierno. La falta de recursos expondrá además a quejas a la autoridad pública” (OEA, 2013). En este sentido, la guía recomienda diseñar un presupuesto que considere el alcance de la normativa, la demanda de solicitudes esperada, un cálculo de la dotación de personal necesario para cubrir esa demanda, la contemplación de actividades que apunten a mejorar la gestión de la

información, el mantenimiento de los registros y el uso de la tecnología, la inclusión de actividades de capacitación de los recursos humanos y creación de capacidad organizativa, y la estipulación de actividades de promoción (Lanza, 2015, p. 12a).

1.3.2. Consulta y capacitación a todos los sujetos obligados de la Ley

Otra de las recomendaciones de la Comisión Nacional Ciudadana en informes previos se refirió a la importancia de desarrollar procesos de consulta y capacitación amplios a todos los sujetos obligados de la Ley, de tal manera que se identificaran las debilidades que los mismos puedan tener para cumplir con la norma, las dudas que la misma pueda generar y las medidas para resolverlas. En este sentido la CNCLCC le solicitó al Grupo de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública información sobre el número de capacitaciones que han realizado hasta la fecha, y quienes han sido los receptores de las mismas. Entre julio de 2014 y julio de 2015 se han desarrollado 61 sesiones de capacitación, de las cuales 56 por ciento se han llevado a cabo en región y el 44 por ciento restantes en Bogotá¹¹. Vale la pena resaltar que estas capacitaciones han tenido en cuenta a los sujetos obligados no tradicionales, como organizaciones políticas y entidades que administran instituciones parafiscales.

1.3.3. El papel de los nuevos sujetos obligados

Sobre los sujetos obligados no tradicionales, para la CNCLCC continúa siendo necesario lograr una mayor claridad sobre las obligaciones estipuladas en la Ley 1712. La Comisión Nacional Ciudadana considera que se debe establecer una acción gradual frente a los requerimientos que les son solicitados a las entidades privadas que manejan recursos públicos, y tener en cuenta que es necesario diferenciar los alcances de la Ley y los lineamientos para su puesta en marcha en entidades como las cámaras de comercio o los partidos políticos. De manera similar, para la CNCLCC también es motivo de preocupación que aun no se reglamente lo relacionado con los tipos de sanciones y

11 El total de personas que ha participado asciende a 6.167 entre funcionarios públicos y ciudadanos.

criterios de aplicación en los sujetos obligados no tradicionales. Por ejemplo, en el caso de los partidos políticos se presentan vacíos en la definición y diferenciación de los ámbitos de control y sanción entre el Consejo Nacional Electoral (CNE) y la Procuraduría General de la Nación.

Por último, la CNCLCC hace un llamado a Ministerio Público para que, de manera paralela a la puesta en marcha de capacitaciones a los sujetos obligados de la Ley, también diseñe una estrategia de divulgación y sensibilización del derecho de acceso a la información con la ciudadanía. A medida que se preparan las entidades públicas para cumplir con la Ley 1712, también se hace necesario que los ciudadanos estén formados e interesados en hacer uso de este tipo de herramientas e identificar cuál es su utilidad.

1.3.4. Capacidades institucionales de las entidades públicas para la puesta en marcha de Ley

Para el presente informe, la CNCLCC consideró importante no solo destacar los avances normativos e institucionales relacionados con la Ley 1712 mencionados anteriormente, sino también hacer un análisis sobre la capacidad institucional de las entidades públicas para la puesta en marcha de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional. Para ello, se tomó también el ITEP¹², que permite identificar las condiciones institucionales de las entidades para el manejo de información pública.

En pasados informes la CNCLCC le recomendó al Estado colombiano adecuar el proceso de gestión administrativa a las implicaciones de considerar el acceso a la información como un derecho fundamental. Sobre las condiciones institucionales para la entrega de información, el ITEP arrojó que de 73 entidades nacionales evaluadas, sólo 16 gobernaciones y 25 municipios cuentan con lineamientos internos para la divulgación de información pública. La no existencia de este documento en la totalidad de las entidades públicas va en detrimento de contar con un procedimiento estandarizado en la materia, y aumenta los niveles de discrecionalidad

12 Si bien en el momento de la medición no había entrado en vigencia la Ley, algunos de los datos recogidos en la medición sí permiten identificar las condiciones institucionales de las entidades en el país para la puesta en marcha de la misma.

en la toma de decisiones sobre el acceso a la información.

Por otro lado, al observar la eficacia de los documentos existentes, los datos del ITEP permiten identificar falencias relacionadas con acciones concretas estipuladas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional: 20 entidades nacionales, 19 gobernaciones y 29 municipios no cuentan con esquemas de publicación de información. En el caso de criterios acerca de la periodicidad de divulgación de la información, 40 entidades nacionales, 27 gobernaciones y 33 municipales no contemplan referencias al respecto en su documento de lineamientos. En esta misma línea, frente a la existencia de un inventario de información publicable, los datos del ITEP reflejan una institucionalidad débil: el inventario no existe en 32 de las 85 entidades nacionales, 21 de las 32 gobernaciones y en ninguno de los municipios analizados.

Uno de los elementos centrales en la garantía del derecho de acceso a la información está dado por la existencia de lineamientos y prácticas en torno a los “datos abiertos”¹³. Los resultados arrojados por el ITEP muestran que 31 por ciento de las entidades nacionales, 50 por ciento de las gobernaciones y 60 por ciento de los municipios evaluados no cuentan con un plan de apertura de datos. En esta misma línea, al pasar de la existencia del lineamiento de open data a la práctica real, el ITEP muestra un bajo nivel de compromiso en el cumplimiento de este estándar. Sólo 16 por ciento de las entidades nacionales cumplen con la totalidad de requisitos necesarios para la publicidad del plan de adquisiciones y compras y del presupuesto en ejercicio bajo los criterios de apertura de datos, y sólo 8 por ciento lo hace para el plan de acción.

En los niveles territoriales los resultados no son más alentadores. En las gobernaciones sólo 6 por ciento de las entidades cumplen con todos los criterios de open data para el caso del plan de adquisiciones, sólo el 3 por ciento en el caso del presupuesto en ejercicio y sólo el 6 por ciento con relación al Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI). Respecto a

13 La ley 1712 de 2014 define como datos abiertos “todos aquellos datos primarios o sin procesar, que se encuentran en formatos estándar e interoperables que facilitan su acceso y reutilización, los cuales están bajo la custodia de las entidades públicas o privadas que cumplen con funciones públicas y que son puestos a disposición de cualquier ciudadano, de forma libre y sin restricciones, con el fin de que terceros puedan reutilizarlos y crear servicios derivados de los mismos”.

los municipios, los resultados del ITEP evidencian que únicamente el 19 por ciento de ellos publican con la totalidad de criterios de open data el plan de adquisiciones, el 39 por ciento lo hace para el caso del plan de acción, el 24 por ciento en materia de POAI, y sólo el 2 por ciento para el caso del presupuesto en ejercicio. Los datos abiertos son uno de los principales insumos para el control social y la participación ciudadana, al permitirles a los individuos conocer la información más elemental de la gestión de las entidades y a partir de ella mejorar la toma de decisiones y tener un rol más activo en la sociedad. La no existencia de disposiciones en la materia y la no puesta práctica de información que cumpla con estas características impiden la democratización del Estado y dificulta las vías de que disponen los ciudadanos para relacionarse de con el mismo.

La CNCLCC también ha planteado frente a la divulgación de la información el reto de continuar fortaleciendo las capacidades de las entidades públicas respecto al manejo de los archivos de información. En efecto, los datos del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas ponen de manifiesto que la gestión de archivo es uno de los desafíos que debe priorizar el Estado en su conjunto. 14 por ciento de las entidades nacionales, 21 por ciento de las gobernaciones y 19 por ciento de los municipios no cuentan con lineamientos sobre el manejo de la gestión documental y de archivo. Sin embargo, el obstáculo real para las gobernaciones y las alcaldías está en la existencia de un archivo general, mientras que 28 por ciento de las gobernaciones y 48 por ciento de los municipios no cuentan con un archivo municipal o departamental.

1.3.5. El papel del sector privado en la puesta en marcha de la Ley

Teniendo en cuenta que la Ley 1712 establece como sujetos obligados a las “personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que presten función pública respecto de la información directamente relacionada con la prestación de un servicio público” (Ley 1712 de 2015, Art. 5), la CNCLCC resalta la labor que han venido llevando a cabo la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (CONFECAMARAS), mediante la toma de medidas internas para la puesta en marcha de la Ley.

Desde el 2014 CONFECAMARAS han venido participando de manera activa en diversas jornadas y mesas de trabajo con el Gobierno Nacional, con el propósito de velar porque la reglamentación de la Ley reconozca la naturaleza y función pública de las Cámaras en tres aspectos fundamentales: preservar la naturaleza de la función pública delegada y la regulación propia de las Cámaras; precisar el alcance de la norma con respecto al marco de la función pública y la naturaleza de los recursos públicos de las Cámaras de Comercio, y preservar la estructura de tarifas aplicable a los trámites de registro (Confecámaras, 2015).

De la misma manera, CONFECAMARAS elaboró una guía de puesta en marcha de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para Cámaras de Comercio que ha sido divulgada en diferentes eventos y talleres de este organismo, con el objeto de divulgar la herramienta normativa y resolver las dudas que se generan para la puesta en marcha de la misma.

1.3.6. Expedición del Decreto Reglamentario 103, incorporado en el Decreto 1081 de 2015

El pasado 20 de enero el Presidente de la República firmó el Decreto Único Reglamentario 103 de 2015 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional. El documento está compuesto por seis capítulos y hace referencia a la información que las entidades y los funcionarios deben publicar sin solicitud explícita de la ciudadanía, a las herramientas y los canales a través de los que se debe divulgar la información, los tiempos y las modalidades de respuesta a requerimientos específicos por parte de la ciudadanía y el seguimiento a la aplicación de las entidades en esta materia (Secretaría de Transparencia, 2015).

Para la CNCLCC este decreto es un avance positivo para la puesta en marcha de la Ley en la medida en que detalla aspectos que no estaban mencionados y que son fundamentales para el arranque de la misma, y también en lo que se refiere a los tipos de información pública, los formatos de acceso para personas en situación de discapacidad, los lineamientos para la publicación de la información contractual y el principio de gratuidad y costos de reproducción, entre otros. Asimismo, da la directriz

para que el Ministerio de las Tecnologías de la Comunicación comience a desarrollar los lineamientos de publicación y accesibilidad de la información que deben divulgar los sujetos obligados. La CNCLCC hace un llamado a las entidades líderes de la política pública de acceso a la información a que los esfuerzos por seguir precisando los alcances y la puesta en marcha de la Ley 1712, ahora complementados con este Decreto, sigan orientándose de manera prioritaria hacia entidades públicas de mayor relevancia para la ciudadanía, así como hacia las entidades del nivel territorial que requieren un mayor acompañamiento.

1.4. Iniciativas legislativas

1.4.1. Necesidad de reglamentar el cabildeo

Una de las funciones que le asignó el Estatuto Anticorrupción a la CNCLCC es el seguimiento a la puesta en marcha de las medidas contempladas para regular el cabildeo con el objeto de velar por la transparencia de las decisiones públicas (Ley 1474, 2011, art. 68). Con base en que durante el periodo de análisis del presente informe se realizaron esfuerzos normativos en esta materia, a continuación la CNCLCC describe los avances recientes en materia de regulación de cabildeo a los cuales tuvo acceso.

A finales del año 2014 el Senador Carlos Fernando Galán presentó un proyecto de ley para regular las actividades de cabildeo que realizan profesionales ante las corporaciones públicas de elección popular, como el Congreso de la República, las asambleas departamentales, los concejos municipales y otras entidades de la Rama Ejecutiva (Proyecto de Ley 94, 2014). Esta no es la primera iniciativa sobre este tema que se desarrolla en el país. El primer intento de reglamentación viene de 1995 por parte del entonces Senador Germán Vargas Lleras, quien presentó ante el Congreso de la República un proyecto de Ley que no alcanzó a cumplir el trámite legislativo correspondiente. Posteriormente se dieron 6 iniciativas más con el mismo objetivo, sin embargo ninguna de ellas prosperó. Para el 2010, en el proyecto de ley inicial del Estatuto Anticorrupción se incluyó un capítulo sobre regulación del cabildeo, sin embargo, a lo largo de los debates en el Congreso de la República el tema terminó redu-

ciéndose a la solicitud de información en caso de algún delito o falta disciplinaria: “Regulación del lobby o cabildeo. Artículo 61. Acceso a la información. La autoridad competente podrá requerir, en cualquier momento, informaciones o antecedentes adicionales relativos a gestiones determinadas, cuando exista al menos prueba sumaria de la comisión de algún delito o de una falta disciplinaria” (Ley 1474, 2011). De esta manera, el artículo 61 del Estatuto Anticorrupción no abordó el tema de manera contundente y, por el contrario, dejó en evidencia la falta de voluntad política por regularlo adecuadamente así como el desconocimiento que existe frente a esta actividad, que a pesar de ser lícita, por los antecedentes históricos que tiene es vista como un ejercicio ilegítimo y generador de corrupción, poniendo en evidencia la confusión entre delito y cabildeo (Luengas, 2012, p. 35).

Según Drago y Engel (2012) citado por Riveros (2013, p. 1) el cabildeo o lobby en su sentido más estricto es “toda acción deliberada y sistemática llevada a cabo por privados, dirigida a influir en una decisión, legislación o la adjudicación de un contrato público, a través de la búsqueda del contacto o comunicación directa, en forma oral o escrita, con una autoridad o funcionario público. Tal acción puede ser llevada a cabo por los propios interesados o bien a través de terceros, los que reciben una remuneración o beneficio por tal labor”. Sin embargo, los conceptos de cabildeo suelen dejar de lado algunos elementos, en particular todo lo que se relaciona con quienes ejecutan la acción. Los cabildeos o lobistas no son solamente las personas que representan gremios o sectores empresariales. También están las organizaciones sociales, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, comunidades religiosas, grupos organizados de ciudadanos, entre otros, que buscan incidir, ya sea en la formulación de políticas públicas y leyes o en la toma de decisión sobre algún asunto controvertido.

Por lo anterior, la CNCLCC considera que en los esfuerzos por regular el cabildeo se debe apuntar a un concepto más amplio de esta actividad, de tal manera que refleje un proceso abierto y público orientado a alcanzar cambios específicos en políticas institucionales, que involucre a diversas organizaciones e individuos, y en el cual los grupos de ciudadanos puedan hacer valer sus derechos para tratar de lograr cambios en la sociedad. Esto contribuye a recrear la democracia de manera integral y capacitar a la ciudadanía para la influencia e incidencia polí-

tica legítimas. Este proceso rescata tanto los saberes profesionales como los prácticos de los ciudadanos, y fomenta el trabajo conjunto entre grupos o instancias civiles, sociales y políticas. En términos generales el cabildeo es un proceso que implica investigar, llegar a consensos y negociar (Díaz, 2001).

De las iniciativas legislativas radicadas en el periodo comprendido entre 1995 y 2012 son muy pocas las que han formulado una definición de cabildeo completa. Solo a partir de 2003 se comienza encontrar una definición concreta de lo que debe entender por cabildeo (Luengas, 2012, p.36). Con relación al Proyecto de Ley 94 de 2014, que actualmente se encuentra en trámite en el Congreso de la República, la Comisión Nacional Ciudadana hace un llamado sobre los siguientes puntos:

Es necesario incluir una definición clara y precisa sobre la actividad de cabildeo, pues el proyecto de ley se limita a decir que son los contactos de carácter personal o privado entre los cabilderos y servidores públicos que tengan por objeto promover, defender o representar cualquier interés lícito, propio o de un tercero.

- Es necesario hacer distinción entre el cabildero independiente y la firma de cabildeo. Las acciones de lobby se han profesionalizado paulatinamente y actualmente las realizan agencias de relaciones públicas de empresas consultoras, de oficinas profesionales y de empresas de estrategia comunicacional, entre otras. En virtud de ello se distingue entre el cabildeo integrado o el independiente. El primero correspondería al que ejerce de manera directa el grupo de interés, mientras que el segundo sería el profesional, que se caracteriza por existir un contrato de prestación de servicios o de mandato mediante los cuales se actúa ante los servidores públicos en representación de los grupos interesados (Riveros, 2013, p. 11).
- Sobre el Registro Único de Cabilderos, la CNCLCC considera pertinente que los formularios de registro contengan una descripción general de los negocios y las actividades que el cabildero desarrolla, así como estimaciones de ingresos y gastos generados por esta actividad. Así mismo debe agregarse información acerca de si estas personas han ocupado cargos públicos en los dos años precedentes a la fecha de declaración y solicitar su declaración de renta.

- En el registro de los clientes debe quedar consignada la información sobre las contribuciones a campañas electorales y que ésta se pueda cruzar con registros de cabilderos y las declaraciones de conflictos de intereses.
- El proyecto de ley debe incluir sanciones para el cabildero y para el cliente en caso de violar las normas relacionadas con su ejercicio. La propuesta que presentó Germán Vargas Lleras en 2003 desarrolló con más detalle este tema y estableció sanciones para el cabildero, para el servidor público que permita a un cabildero no registrado hacer cabildeo e inclusive para el encargado de Registro Público de Cabilderos.
- Se debe dejar explícito que la información publicada debe ser plenamente accesible por el público y constantemente actualizada.

1.4.2. Proyecto de ley orgánica de transparencia en el ejercicio de las funciones de los Congresistas de la República

Con respecto a temas de transparencia en el Poder Legislativo, en la pasada legislatura se radicó también el Proyecto de Ley Orgánica 147 de 2015¹⁴. Para la CNCLCC, esta iniciativa legislativa representa una herramienta valiosa en la lucha contra la corrupción, en primera medida porque actualiza el reglamento del Congreso de la República con los nuevos estándares y normas vigentes en la materia como la Ley de Acceso a la Información Pública y, más puntualmente, porque busca promover la rendición de cuentas de los congresistas, incentivar el control político ciudadano, crear canales de información transparentes, establecer un procedimiento público y participativo de elección de altos funcionarios por parte del Congreso, y hacer más transparentes las comisiones de conciliación, toda vez que ponen fin al secretismo de las fuentes, y a la negativa al acceso de lo que un ciudadano necesita conocer (López, 2015).

14 Esta iniciativa fue propuesta por los senadores Claudia López, Angélica Lozano, Carlos Fernando Galán, Hernán Francisco Andrade, Armando Alberto Benedetti, Hernán Penagos y Heriberto Sanabria (Proyecto de Ley Orgánica 147, 2015), y tiene por objeto incorporar en la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso de la República) los ajustes necesarios para: contribuir a la transparencia legislativa, garantizar el acceso a la información pública y promover la rendición de cuentas de los congresistas.

Al recogerse los datos del Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa 2014, elaborado por la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa (RLTL)¹⁵, el Congreso colombiano obtiene un porcentaje del 38 por ciento de transparencia, cercano al promedio regional de 40 por ciento. Esta cifra indica la gran brecha en el cumplimiento de aspectos para una óptima y transparente labor legislativa. La inexistencia de una ley que reglamente el cabildeo; la falta de regulación en los estándares de contenido, formatos de publicación, canales y plazos mínimos de difusión; la falta de regulación en materia de publicidad de la ejecución del presupuesto, los gastos de los congresistas, los concursos de adquisición de bienes o de selección de personal; los informes de gestión legislativa o administrativa; e incluso de la información completa de los legisladores, y la expedición de un Código Interno de Ética, son aspectos que actualmente no existen en el legislativo y generan el bajo nivel en transparencia.

El ÍTEP para las vigencias 2013-2014 también midió al legislativo colombiano, y señaló que el Senado de la República ocupa el puesto 84 y la Cámara de Representantes el 85 sobre 85 entidades evaluadas, lo que los ubica en los dos últimos puestos con riesgo alto y muy alto de corrupción. (Transparencia por Colombia, 2015). Estos resultados negativos coinciden con los índices de percepción de corrupción y confianza de las entidades, donde el Congreso de la República ocupa los niveles más altos en percepción de corrupción y que genera un muy bajo nivel de confianza por parte de los ciudadanos. El VI Panel de Opinión, realizado por la firma Cifras & Conceptos, le preguntó a los líderes de opinión del país el nivel de confianza de 15 instituciones del país. El primer lugar lo ocupó el Banco de la República, con 82 puntos sobre 100, el último lugar fue para el Congreso de la República con 47 puntos. Por otro lado, el estudio de Cultura Política de la Democracia en Colombia 2014, elaborado por el Observatorio de la Democracia de la Universidad de los Andes y el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), le preguntó a los ciudadanos sobre el nivel de confianza en 10 instituciones del

país: el primer puesto lo ocupó la Iglesia Católica con 63.4 por ciento, y el Congreso de la República ocupó el séptimo lugar, con un puntaje de 39.0 por ciento.

En este contexto de desconfianza y desprestigio del poder legislativo, es urgente que los miembros de la rama tomen medidas concretas en aras de hacer más transparente su labor, teniendo en cuenta que es en el Congreso de la República donde se pone en práctica el ejercicio deliberativo de la democracia, el debate público y la representación de diversos intereses, percepciones y necesidades.

Este proyecto no sólo cubre a los congresistas y la información que deben poner a disposición de la ciudadanía de manera proactiva y periódica, sino que también revisa las funciones que actualmente tienen las Secretarías de cada Cámara y las nuevas tareas que deben asumir para cumplir con este propósito. La CNCLCC resalta que el proyecto ha sido construido con la participación de diferentes sectores y su orientación responde a la necesidad que tiene el país de mayor transparencia en la rama, para mejorar la asignación del presupuesto para la ciudadanía y para comparar avances y procesos que permitan construir en este contexto, organismos modernos y eficientes que conlleven a una mejor supervisión del gasto público.

Asimismo, la Comisión Nacional Ciudadana reconoce la necesidad de reforzar el control y la participación ciudadana sobre la rama legislativa, pues con la existencia del voto preferente es necesario que la rendición de cuentas esté enfocada en los individuos elegidos para representar los intereses de colombianos. Desde el punto de vista político y social, este es un proyecto relevante para el país, pues un gobierno consciente de la importancia del ciudadano, precisa involucrarlo en el ejercicio del poder a través de la toma de decisiones, debido a que a través de la transparencia y la rendición de cuentas se muestra a la sociedad acciones y resultados y del mismo modo que se acepta la responsabilidad de las mismas. En otras palabras, que estén regulados los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de las funciones de los Congresistas de la República para que sea una herramienta con la que cualquier persona pueda revisar, analizar y sancionar las prácticas del funcionario.

15 La Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (RLTL) es un mecanismo de vinculación, comunicación y colaboración entre organizaciones de la sociedad civil, que promueven activamente la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas en los Congresos de la región, elevando los estándares de transparencia en los poderes legislativos al fortalecer de forma activa las buenas prácticas ya existentes y promover nuevas iniciativas en este sentido.

Valoraciones sobre avances en la Arquitectura Institucional de Colombia para la Lucha Contra la Corrupción

2.1. Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República

Luego de haber realizado un análisis de las herramientas normativas en materia anticorrupción, y de dos iniciativas legislativas en curso, para la Comisión Nacional Ciudadana es importante entrar a analizar la labor y capacidad institucional de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, entidad líder para la promoción, articulación y puesta en marcha de iniciativas en materia de transparencia y anticorrupción. Estas instancias, conocidas en la literatura especializada como agencias anticorrupción, tiene su fundamento en los artículos 6 y 36 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción¹⁶ (CNUCC), que les exige a los estados parte que garanticen la existencia de organismos que se ocupen de la prevención y aplicación de la leyes anticorrupción.

Las labores de este tipo de organismos pueden tener diferentes enfoques. Los marcos normativos internacionales existentes no privilegian uno preventivo, uno sancionatorio o uno de investigación. Los Estados tienen total autonomía para definir las funciones de acuerdo con el contexto político, administrativo y a los recursos disponibles (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2011, p. 13). En Colombia se podría identificar a la Secretaría de la Transparencia como un organismo de carácter preventivo y de aplicación de ley, que lleva a cabo formulación de políticas, análisis y asesoramiento técnico en prevención, de alcance público y de difusión de información.

En sus informes la CNCLCC ha insistido en que la Secretaría de Transparencia debe ser un enlace entre la Presidencia de la República, otras instancias del ejecutivo y otras instituciones del Estado para impulsar herramientas ya existentes como la PPIA y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, o iniciativas como la Alianza para el

Gobierno Abierto. Con los cambios institucionales que trajo como resultado el Decreto 1649 de 2014, por medio del cual se modificó la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE)¹⁷, la Secretaría de Transparencia dejó de asesorar directamente al presidente para realizar sus funciones formalmente bajo el liderazgo Ministro de la Presidencia (Director del DAPRE). Para la CNCLCC este le plantea un nuevo reto a la agenda anticorrupción en el país: el papel de la persona que lidera el Ministerio de la Presidencia se vuelve fundamental para hacer visible la lucha contra la corrupción y por la transparencia en la agenda prioritaria del Presidente de la República y del alto Gobierno Nacional, contando con el apoyo que la Secretaría de Transparencia para este fin. Este nuevo Ministerio debe buscar que no se pierda la articulación de la agenda de transparencia con los temas estructurales del país, así como el enfoque transversal que la lucha contra la corrupción requiere dentro de la gestión del Poder Ejecutivo. En complemento, continua siendo primordial que la Secretaría de Transparencia mantenga una hoja de ruta en la que se definan metas y retos que puedan sostenerse en el tiempo, lo que se verá reflejado también en una clara estructura de la organización y un organigrama con papeles a desempeñar y funciones precisas.

Al respecto, es necesario dar una mirada más detallada al presupuesto destinado para la lucha contra la corrupción y para el funcionamiento de la Secretaría de Transparencia. Si bien el PND 2015-2018 establece un rubro para el capítulo de Buen Gobierno que incluye la lucha contra la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas, así como la gestión óptima de la información, entre otros, actualmente muchos de estos temas están siendo costeados en mayor porcentaje por un convenio de financiación entre la Unión Europea y el gobierno de Colombia¹⁸, denominado "Fortalecimiento institucional de la capacidad colombiana para aumentar la integridad y la transparencia". La Comisión Nacional Ciudadana¹⁹ hace un llamado al Gobierno Nacional para que adopte las provisiones para definir cómo los gastos que financia la cooperación internacional en el mediano plazo los asuma el presupuesto nacio-

16 Por medio de la Ley 90 de 2005 Colombia ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción que la Asamblea General del organismo mundial adoptó en 2003.

17 <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/dapre/Normativa/Decreto-1649-2014.pdf>

18 Convenio de financiación DCI-ALA/2013/330-003

19 La Secretaría Técnica de la CNCLCC actualmente también está siendo financiada en el marco del mencionado convenio con la Unión Europea.

nal. Como se mencionó atrás, la lucha contra la corrupción debe ser un esfuerzo constante y preocupa el hecho de que la falta de recursos llegue a debilitar los ejercicios de puesta en marcha de las herramientas existentes, como la Ley de Acceso a la Información Pública y la PPIA.

Para el periodo de análisis del presente informe la Secretaría de Transparencia tuvo varios avances institucionales. La CNCLCC destaca la reactivación de la Comisión Nacional de Moralización y las Comisiones Regionales de Moralización, por ser instancias creadas para propiciar y coordinar la realización de acciones conjuntas para la lucha contra la corrupción.

2.2. Reactivación de la Comisión Nacional de Moralización

En su Tercer Informe la CNCLCC llamó la atención sobre la poca actividad y visibilidad que habían tenido la Comisión Nacional de Moralización (CNM) y las Comisiones Regionales de Moralización (CRM), la dificultad para encontrar información disponible sobre las reuniones de estas instancias o de las decisiones y acciones derivadas de las mismas, y la desarticulación interinstitucional entre sus miembros. Tal como lo señala el diagnóstico del CONPES 167, uno de los problemas asociados a la falta de resultados de la lucha contra la corrupción corresponde a la escasa coordinación entre las entidades encargadas de prevenir, controlar e investigar este problema.

La CNM, instancia integrada por las cabezas de las ramas del poder público y los organismos de control²⁰, cumple la función de coordinar la realización de acciones conjuntas para la lucha contra la corrupción. Fue creada inicialmente con la Ley 190 de 1995 y entre 1997 y 1999 se vio sometida a varias reformas de tipo reglamentario. En 2011 el Estatuto Anticorrupción la retomó nuevamente para asignarle un papel principal en la lucha contra la corrupción. La nueva CNM fue instalada el 6 de marzo de 2012 con el propósito de centrar esfuerzos en cuatro temas específicos: la formu-

lación y aprobación de la PPIA, la revisión de los avances del proyecto de Ventanilla Única de Denuncias, la revisión de avances del proyecto del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, y el seguimiento y construcción de lineamientos para las CRM (Secretaría de Transparencia, 2015, pág. 27). A la fecha, la mayoría de estas metas se cumplieron. Sin embargo, a la CNCLCC le preocupa que los avances de la puesta en marcha de la Ventanilla Única de Denuncias los avances vayan lentos, ya sea porque no ha habido una regularidad en las reuniones para darle seguimiento a los acuerdos logrados o porque ha faltado iniciativa de algunas partes para llegar al producto final.

Durante 2014 la CNM no tuvo ninguna sesión de trabajo, lo que es motivo de preocupación para la CNCLCC porque se incumplieron las funciones estipuladas en el Estatuto Anticorrupción y se perdió un espacio valioso para coordinación interinstitucional y toma de medidas para combatir la corrupción. En lo que va corrido del 2015, la CNM se ha reunido en dos oportunidades. Tomando como base la información publicada en la página del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, la CNCLCC destaca algunos de los temas abordados:

- Formulación de una estrategia de transparencia para el postconflicto
- Creación del Comando Anticorrupción
- Estrategia de comunicaciones y articulación con la sociedad civil
- Ventanilla única de denuncias de hechos de corrupción
- Nuevo régimen de vigilancia y control sobre la contratación directa

Sobre los anteriores temas la Comisión Ciudadana plantea algunas recomendaciones:

- La creación del Comando Anticorrupción se anunció el 20 de enero de 2015. Sin embargo, hasta la fecha de elaboración del presente informe la CNCLCC sólo tiene información sobre una investigación que se realizó en el departamento del Chocó para rastrear contratos irregulares en el sector de la salud (Redacción, 2015). En el Observatorio Anticorrupción aún no hay información disponible que permita conocer los criterios con los cuales son seleccionados los casos, así como información sobre los procesos que se adelantan en el Comando. Esta información resulta fundamental para

20 El Presidente de la República, Procurador General de la Nación, Fiscal General de la Nación, Contralor General de la República, Defensor del Pueblo, Auditor General de la República, Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Presidente del Consejo de Estado, Presidente del Senado, Presidente de la Cámara de Representantes, Ministro del Interior, Ministro de Justicia y el Secretario de Transparencia de la Presidencia de la República. Este último actúa como Secretaría Técnica de la Comisión.

que la opinión pública y la ciudadanía conozca las medidas que está tomando el Gobierno Nacional frente a los casos que diariamente son reportados por los medios de comunicación.

- La formulación y puesta en marcha de la Ventanilla Única de Denuncias ha sido uno de los grandes propósitos de la CNM desde su creación en el 2012. En todos sus informes la CNCLCC ha recalcado la necesidad de desarrollar un canal que le permita al ciudadano acceder de forma rápida y eficaz a los órganos de control y sanción para interponer su denuncia, por lo que ve positivo este avance. No obstante subraya la importancia de complementarlo con mecanismos de protección al denunciante. La ausencia de estos mecanismos es uno de los mayores factores que desestimulan a quienes quisieran denunciar, bien sea por las represalias que se puedan tomar sobre la persona que hizo la denuncia o porque simplemente se tiene la percepción de que no se generaran resultados efectivos. La protección a denunciantes por hechos de corrupción es un derecho cobijado por las Convenciones Anticorrupción que Colombia ha firmado, pero hasta la fecha los esfuerzos del Gobierno Nacional no se han formalizado en una iniciativa de trámite legislativo. La CNCLCC espera que este tema se encuentre dentro de la agenda legislativa para este nuevo periodo se sesiones del Congreso de la República.
- La CNCLCC insta al Gobierno Nacional a reforzar varios frentes de cara a combatir el flagelo de la corrupción en las regiones. En primera medida a garantizar espacios de participación ciudadana y control social a la gestión pública local, departamental y nacional que sean efectivos, que cuenten con solidez técnica, capacidad de articulación para abordar sectores y actores sensibles, acceso a información útil para la sociedad, participación en procesos permanentes de petición y rendición de cuentas con sus administraciones públicas, y legitimidad ante sus comunidades.
- Como se indicó previamente en el presente informe sobre el papel que juegan los órganos de control, el ITEP señaló justamente que las contralorías departamentales, encargadas del control fiscal en los departamentos, obtienen una calificación promedio de 55,5/100 puntos, lo que significa un nivel de riesgo alto de

corrupción en la gestión administrativa, institucional y misional de estos organismos. Al desglosar los factores que presenta el estudio, se evidencia en las calificaciones el deficiente diálogo de estos organismos con la ciudadanía, los indicadores que miden las capacidades institucionales para rendir cuentas, promover el control social y responder al sistema de peticiones, quejas, reclamos y sugerencias son aún muy débiles. El factor de control y sanción que agrupa los anteriores indicadores obtiene un promedio de 61,2/100 (Transparencia por Colombia, 2015, p. 32).

2.3. Comisiones Regionales de Moralización

El Estatuto Anticorrupción establece que las Comisiones Regionales de Moralización (CRM) son las instancias encargadas de aplicar y poner en marcha los lineamientos de la CNM y coordinar en el nivel territorial las acciones de los órganos de prevención, investigación y sanción de la corrupción. Las CRM están conformadas por los representantes regionales de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Seccional de la Judicatura y la Contraloría Departamental, Municipal y Distrital. Así mismo el Estatuto establece que las sesiones de las Comisiones se deben llevar a cabo mensualmente y la participación de sus miembros es obligatoria e indelegable.

En su Tercer Informe, la Comisión Nacional Ciudadana destacó el esfuerzo emprendido por la Secretaría de Transparencia orientado a indagar sobre la operación de las Comisiones Regionales y a construir nuevos lineamientos y herramientas para la operación de estas instancias. Así mismo, recomendó la necesidad de avanzar hacia el logro de resultados concretos y visibles ante la ciudadanía respecto a los indicadores que plantea la Secretaría de Transparencia: apoyo y fomento de la puesta en marcha de la política pública anticorrupción en el territorio, coordinación de acciones estatales a nivel territorial para el intercambio de información y el desarrollo de acciones de prevención, investigación y sanción de la corrupción; promoción del acceso a la información pública en el nivel territorial, y promoción de la participación ciudadana y el ejercicio del control social. Sin duda, contar con una red activa de CRM que

esté articulada bajo una hoja de ruta nacional y complementada por planes de acción a nivel territorial, ayudaría a cumplir con las metas y expectativas derivadas del Estatuto Anticorrupción y del Documento CONPES 167, pero sobre todo a obtener resultados más tangibles para la ciudadanía sobre la lucha contra la corrupción en el país.

Para la elaboración del presente Informe, la CNCLCC realizó la revisión y el seguimiento a la información disponible de las CRM publicada en la página web del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción. Resulta preocupante que sólo las comisiones de Antioquia, Quindío y Risaralda hayan cumplido con publicar de manera completa quiénes son sus integrantes, su reglamento, su Plan de Acción Anual y su Informe Semestral de Gestión, tal como lo sugiere en la Cartilla de Lineamientos para la Operación de las Comisiones Regionales de Moralización (Secretaría de Transparencia, 2015a), elaborada por la Secretaría de Transparencia. En vista de la limitada información disponible en el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, la CNCLCC les solicitó a las CRM por medio de un derecho de petición la información que no se encontraba publicada en la página del Observatorio. La CNCLCC recibió respuesta de trece Comisiones Regionales²¹. A cinco Comisiones no fue posible enviarles la solicitud por la falta de los datos de contacto. De las respuestas obtenidas, lastimosamente sólo 17 de las CRM cumple con publicar su reglamento, 9 el Plan de Acción 2014-2015 y solo cinco lo hacen con el Informe de Gestión 2013-2014. Para la CNCLCC este tipo de inconvenientes se convierte en una gran barrera para que los ciudadanos conozcan la gestión de estas instancias y puedan contribuir mediante el ejercicio del control social a desafíos puntuales a nivel territorial, tal como lo solicitó el Presidente de la República en el marco de la CNM.

Con la información recibida, la CNCLCC detalló los datos de las trece comisiones que respondieron los derechos de petición, más la información disponible en la página del Observatorio. El principal hallazgo del proceso de revisión indica que las CRM no han puesto a funcionar las pautas establecidas

para su adecuada operación: reuniones mensuales, audiencias trimestrales con la ciudadanía organizada, elaboración del Plan de Acción Anual, coordinación de acciones para el cumplimiento de metas fijadas en el Plan de Acción, elaboración de un informe de gestión semestral con avance en las metas fijadas y correcto archivo y custodia de los documentos generados por la Comisión.

De acuerdo con la Secretaría de Transparencia, esta situación se explica, primero, por la alta rotación de funcionarios en los departamentos; segundo, por la falta de concurrencia de la totalidad de integrantes a las reuniones ordinarias de la Comisión; tercero, por la falta de claridad legal y reglamentaria sobre las funciones y responsabilidades específicas de las CRM; cuarto, por la preocupación de invadir e interferir en las funciones y competencias de otros organismos, y quinto, por la falta de claridad sobre los propósitos y la metodología a utilizar en cada una de sus funciones (por ejemplo en las audiencias ciudadanas) (Secretaría de Transparencia, 2015b, p. 32).

A la luz de lo anterior, la Secretaría de Transparencia, como secretaría técnica de la CNM, tiene el reto de trabajar simultáneamente con las Comisiones Regionales, con el propósito de poner en marcha los lineamientos elaborados y hacer seguimiento a la entrega, actualización y publicación de información. Para la CNCLCC el cumplimiento de todas las funciones establecidas en el Estatuto Anticorrupción es trascendental, pero hace un llamado particular de urgencia a la puesta en marcha de la promoción del ejercicio consciente y responsable de la participación ciudadana y del control social sobre la gestión pública. Solo una de las CRM que respondieron al derecho de petición de la CNCLCC tenía en su Plan de Acción el desarrollo de reuniones con la ciudadanía. Sin embargo no presentó las actas o registros de que estas se llevaron cabo. Para la CNCLCC, el diálogo fluido entre la ciudadanía y una instancia como las Comisiones Regionales es esencial para combatir el flagelo de la corrupción en las regiones, disminuir la percepción sobre el aumento del fenómeno en el país y generar confianza en las instituciones.

21 Amazonas, Atlántico, Boyacá, Caldas, Casanare, Córdoba, Norte de Santander, Cundinamarca, Huila, Putumayo, Santander, Sucre, Vichada.

Elecciones Territoriales 2015

La Comisión Nacional Ciudadana busca que sus valoraciones y recomendaciones estén articuladas con el contexto en el cual se formulan. En este Quinto Informe se optó por abordar de manera particular las elecciones de autoridades departamentales, distritales y municipales (gobernadores, alcaldes, diputados y concejales) que se llevarán a cabo el próximo 25 de octubre de 2015 y que tendrán implicaciones en los nuevos planes de desarrollo, políticas y programas, así como en la materialización de los acuerdos a los se espera lleguen en las conversaciones de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP iniciadas en noviembre de 2012.

3.1. Contenido del debate electoral

La CNCLCC observa con preocupación que a pesar de la importancia de los debates de fondo con argumentos y propuestas sobre cómo abordar los retos del nivel territorial, la atención nuevamente esté centrada en escándalos mediáticos. Los antecedentes de los candidatos vinculados con actividades ilegales, grupos paramilitares y criminales; los turbios procedimientos para la entrega de avales por parte de los partidos políticos; las altas posibilidades de fraude electoral por trasteo de votos y la falta de regulación y sanción por parte de las autoridades electorales, ha producido que faltando pocos meses para las elecciones el panorama no sea el más alentador (Redacción Política, 2015).

En una coyuntura política donde en los medios de comunicación deberían estar informando sobre las propuestas de los candidatos, las políticas integrales de desarrollo rural, los programas de atención a población víctima del conflicto, la aplicación de medidas de restitución de tierras y de reparación individual y colectiva y la promoción de la convivencia pacífica en el territorio, entre otros temas, la primera plana se la están llevando asuntos como la irregular entrega de avales a candidatos cuestionados. Estos hechos son muy importantes porque afectan la transparencia de las elecciones, pero no pueden reemplazar el debate público sobre los temas de fondo de la gestión pública.

Como lo describe Elisabeth Ungar, miembro de la CNCLCC, “bajo la lógica de que lo que importa es

ganar las elecciones, muchas veces sin importar a qué precio, se están entregando avales y apoyando candidaturas a aspirantes seriamente cuestionados. Incluso, con el argumento de que se debe actuar con pragmatismo y que el realismo político no puede ceder frente a otras consideraciones éticas o morales, algunos directores de organizaciones partidistas han optado por vetar solamente a los candidatos más visiblemente involucrados con la ilegalidad, mientras muchos otros “pasan de agache” y siguen en campaña sin mayores problemas. Ellos sí aprendieron la lección y saben cómo ganar elecciones.” (Ungar, 2015)

Paralelo a lo que se ha denominado como “feria de los avales”, las denuncias por fraude en la inscripción de cédulas también han ocupado un espacio importante. En el mes de julio la Fiscalía General citó a interrogatorio a 618 personas por su presunta participación y conocimiento en la inscripción irregular de cédulas en los departamentos de Norte de Santander, Boyacá, Meta, Guajira, Bolívar y Santander. Las autoridades manifestaron que en algunos casos, revisando los registros oficiales, se observó un aumento considerable e inusitado en la inscripción de los documentos oficiales al hacer una comparación con años anteriores y el censo electoral (Redacción Judicial, 2015).

A lo anterior se suman las declaraciones públicas del Presidente del Consejo Nacional Electoral CNE, quien expresó su preocupación por la creciente proliferación de riesgos electorales para las elecciones territoriales y por la falta de recursos para el control que debe ejercer el órgano electoral del país (El Tiempo, 2015). Las reiteradas denuncias por publicidad extemporánea de campañas, la proliferación irregular de inscripción de candidatos por firmas y las denuncias de trashumancia electoral encienden las alarmas sobre los altos riesgos electorales en el marco del proceso electoral.

La Comisión Nacional Ciudadana hace un llamado a las autoridades que hacen parte de las Comisiones de Seguimiento Electoral, así como a todas las organizaciones políticas, para que realicen la adecuada investigación, seguimiento y control de cada uno de los casos denunciados y reportados por la ciudadanía y la sociedad civil. El país no puede seguir inmerso en este tipo de escándalos que debilitan la democracia, agudizan la desconfianza en las instituciones y aumenta la percepción de la corrupción en el país.

De la misma manera, la CNCLCC hace un llamado a la ciudadanía sobre la importancia que tienen las próximas elecciones para el futuro del país y recoge varias razones que expone la Fundación Foro Nacional por Colombia, en una campaña de pedagogía democrática llamada “No bote el voto” (Foro Nacional por Colombia, 2015):

- En las elecciones del próximo 25 de octubre se elegirán las autoridades encargadas de liderar la construcción de la paz territorial. Independientemente de que haya un acuerdo en La Habana, el gran reto del país es iniciar desde ya la tarea de construir la paz, la cual deberá basarse en la unión y la movilización de voluntades en los territorios para construir conjuntamente la ruta del desarrollo y la convivencia. La paz de Colombia será una paz territorial.
- Estas servirán para que la ciudadanía y sus autoridades reivindiquen el derecho constitucional a gestionar sus intereses, a tomar decisiones sobre materias de su competencia y a recuperar los recursos que les permitan poner en marcha tales decisiones. De esa manera, las autoridades podrán responder a las demandas de la población y, al mismo tiempo, establecer una relación armónica y coordinada con el gobierno nacional en el propósito colectivo de construir la paz con los territorios, desde los territorios y para su beneficio.
- Será la mejor ocasión para luchar contra el clientelismo como camino para acceder a los bienes públicos y desatornillar del poder a los caciques electorales de siempre; para combatir la corrupción como medio para satisfacer intereses privados mediante la apropiación indebida de los recursos públicos y contra la ignorancia y la falta de criterio para gestionar adecuadamente los asuntos públicos. Si la paz supone una gran movilización de las colectividades territoriales en favor del desarrollo humano, la democracia y la convivencia pacífica, es necesario contar con los mejores líderes políticos, que asuman la tarea histórica de emprender el camino hacia la paz.
- Las elecciones de octubre le otorgan un lugar privilegiado a la ciudadanía en todas las acciones relacionadas con la búsqueda del bienestar colectivo. Una vez elegidos los gobernantes, la ciudadanía tiene el espacio para participar

activamente en la formulación de los planes municipales y departamentales de desarrollo, en el diseño de políticas públicas sectoriales y poblacionales, así como en vigilancia de la gestión pública y cumplimiento de las metas de sus gobiernos. La construcción de la paz territorial exige fortalecer la participación ciudadana como ingrediente fundamental de la gestión pública.

3.2. Agendas Ciudadanas por la Paz y la Transparencia

La Corporación Transparencia por Colombia, en alianza con organizaciones de la sociedad civil²² y con el apoyo del Fondo Sueco-Noruego de Cooperación con la Sociedad Civil Colombiana (FOS-Colombia), han venido trabajando desde enero de 2015 en la construcción de las Agendas Ciudadanas por la Paz y la Transparencia en Cartagena, Montería, Medellín, Bucaramanga, Soacha, Neiva y Cali.

Estas Agendas surgen de la necesidad de materializar en las principales ciudades del país la lucha contra la corrupción y contribuir al debate de la paz territorial así como proponer acciones concretas para fortalecer la gestión administrativa, la participación ciudadana y la inversión transparente de los recursos públicos. El principal objetivo de las Agendas es brindar elementos para que la transparencia, la lucha contra la corrupción y la paz se incorporen tanto en el debate electoral de las presentes contiendas territoriales, como en la elaboración y aprobación de los próximos planes de desarrollo territoriales.

Para la Comisión Nacional Ciudadana es importante resaltar esta iniciativa de la sociedad civil a nivel territorial y por su importancia recoge las principales propuestas que deben tener en cuenta los actuales candidatos a las alcaldías municipales y que deben trascender en los planes de desarrollo 2016-2019:

Sobre acceso a la información pública:

- Promocionar el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública,

22 FUNCICAR en Cartagena, CORDUPAZ en Montería, CORLIDE en Medellín, la Cámara de Comercio de Bucaramanga, la Corporación OCASA en Soacha, la Cámara de Comercio de Neiva, y el Observatorio Cali Visible de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali.

de acuerdo con los principios de máxima publicidad de información pública con contenido oportuno, veraz, lenguaje claro y preciso.

- Publicar en la página web y en los medios de comunicación masivos, alternativos y comunitarios información periódica, sistemática y objetiva sobre el cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo 2016-2019.
- Publicar la totalidad de los documentos y la información sobre la gestión administrativa (objetivos institucionales, plan estratégico institucional, plan de acción, proyectos de inversión 2015, plan de acción 2014, histórico de informes de gestión, perfil de funcionarios y sus asignaciones salariales, evaluación del desempeño de los funcionarios, nombramientos realizados, seguimiento a los planes de mejoramiento, informes de gestión y promoción de procesos de formación para la participación) en el portal oficial web y demás canales de comunicación que la administración municipal disponga con la ciudadanía.
- Publicar y difundir la información sobre oferta, trámites, criterios de elegibilidad y acceso a subsidios (Familias en Acción, adulto mayor, vivienda, salud, educación, cupos escolares y de alimentación) en el portal oficial web y demás canales de comunicación que la administración municipal disponga con la ciudadanía.
- Sensibilizar y capacitar a los servidores públicos en el uso de plataformas nacionales para la publicación de información, y divulgar efectivamente todos los procesos contractuales en el portal del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP).
- Publicar la totalidad de la información sobre los ingresos del municipio (Proyectos aprobados y radicados en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), informes mensuales de ejecución presupuestal, histórico de presupuestos, informes finales de interventoría de contratos de obra, manual de contratación y manual de supervisión e Interventoría) en sitio oficial web y demás canales de comunicación que la administración municipal disponga con la ciudadanía.
- Publicar la totalidad de la información de trámites y servicio al ciudadano (información sobre los tramites a realizar con la entidad y encuestas de satisfacción) en el sitio oficial Web y demás canales de comunicación que la Administración Municipal disponga con la ciudadanía.
- Institucionalizar la publicación de la información

de la gestión pública bajo formatos que permitan el procesamiento por parte de la ciudadanía. Es decir, en estructura de datos abiertos u Open Data los cuales puedan ser utilizados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona.

Sobre Políticas Anticorrupción (Institucionalidad, contratación y talento humano):

- Proyectar y garantizar de manera eficaz y eficiente las partidas presupuestales necesarias en el periodo 2016-2019 para la puesta en marcha del Plan Anticorrupción acorde a los planes de acciones establecidos para tal fin.
- Socializar a la ciudadanía los Planes Anticorrupción con indicadores (objetivos, indicadores, metas, tiempos de ejecución, presupuesto, entre otros) orientados a resultados acordes al Estatuto Anticorrupción.
- Institucionalizar procesos de seguimiento e interventoría a la totalidad de los contratos de obra pública y publicar los respectivos informes en la página web de la Alcaldía Municipal o demás canales de comunicación que la Administración Municipal disponga.
- Adelantar los procesos licitatorios públicamente e incentivar la reducción de la contratación directa que se realicen, reduciendo así, la posibilidad de hechos de corrupción y la promoción de la transparencia.
- Seleccionar bajo criterios de méritos la totalidad de servidores públicos y garantizar el cumplimiento de funciones de acuerdo a los perfiles y demás disposiciones establecidas en el manual de funciones. Acompañado de un modelo adecuado de control y seguimiento.
- Evaluar a la totalidad de los servidores públicos y publicar los resultados en la página web de manera periódica.

Sobre control y sanción (Atención al Ciudadano, Rendición de cuentas y Participación Ciudadana):

- Construir un sistema de calidad para la recepción de Peticiones, Quejas, Reclamos y Sugerencias (PQRS) que permita la solicitud de información y contribuya a mejorar la gestión pública, haciendo uso de la página web y demás canales de

comunicación que la administración municipal disponga con la ciudadanía.

- Rendir cuentas sobre la gestión pública de manera permanente (tal y como lo establece la ley) que convoque masivamente a la ciudadanía y grupos de interés. Transformando así el proceso hacia una revolución en donde la administración asigna responsabilidades y desafíos para todos los actores del desarrollo del municipio.
- Formular protocolos para la protección al denunciante, de manera que se genere un vínculo de confianza con la ciudadanía y entre los servidores públicos de la entidad.
- Facilitar y dar efectiva respuesta a la ciudadanía a través de sus derechos de petición.
- Adoptar el informe pormenorizado de la Oficina de Control Interno como una herramienta útil para la identificación de posibles actos de corrupción.
- Garantizar la participación y decisión ciudadana en la construcción de los Planes de Desarrollo, Planes de Ordenamiento Territorial, Presupuestos Públicos y demás espacios de planeación del municipio desde un enfoque de transparencia, colaboración y corresponsabilidad.

Sobre campañas políticas:

- Registrar oportunamente los ingresos y gastos de campaña en el aplicativo Cuentas Claras (www.cnecuentasclaras.com) en los tiempos

y con los formatos establecidos. Al igual, que solicitar información a Entidades Públicas, Privadas u Organizaciones de la Sociedad Civil para promoción de la transparencia desde las campañas políticas.

- Respetar los topes y restricciones de gastos establecidos por la ley en aras de disminuir el proselitismo político.

Sobre el Post-conflicto:

- Definir en los presupuestos anuales del municipio un rubro específico para atender a las víctimas y especificar el porcentaje de puesta en marcha de todos los proyectos de inversión social del municipio dirigida a las víctimas.
- Coordinar y gestionar el apoyo financiero nacional y/o internacional para cubrir las políticas dirigidas a atender a las víctimas.
- Fortalecer los procesos organizativos de la población víctima con el fin de que hagan efectiva su participación, se les consideren como sujetos de derecho y superar el asistencialismo.
- Promover alianzas con el sector privado para generar condiciones de inserción social para la población víctima y desmovilizados.
- Elaborar mapas de riesgos de corrupción sobre la utilización de los recursos que se van a invertir en el post conflicto y adoptar las medidas necesarias para mitigar esos riesgos.

Cumplimiento de Compromisos Internacionales

4.1. Alianza para Gobierno Abierto

La Comisión Nacional Ciudadana en su Tercer Informe reiteró la importancia de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) como instrumento internacional para contribuir a ordenar bajo un mismo marco distintas iniciativas del Poder Ejecutivo en materia de transparencia, acceso a la información, apertura de datos, reforma del Estado y participación ciudadana. Esta alianza contribuye a mantener una articulación entre distintas instancias y políticas del Gobierno Nacional, sumando al propósito de coordinación del CONPES 167 anticorrupción (Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción, 2014).

Colombia, como miembro de esta alianza, debía comenzar la construcción participativa del segundo plan de acción 2015-2017 durante el segundo semestre del 2014. Sin embargo el proceso tuvo un retraso que significó que la organización de AGA²³ trasladara a Colombia al grupo de países impares, lo que quiere decir que Colombia debía presentar su plan de acción a más tardar el 30 de julio de 2015. La CNCLCC reconoce la labor del Comité de Seguimiento²⁴ que se reunió periódicamente durante el primer semestre de 2015 con el objetivo de discutir y retroalimentar la metodología utilizada en la elaboración del Plan de Acción 2015-2017 e identificar diferentes canales de participación de organizaciones sociales en el territorio nacional.

En el Tercer Informe la CNCLCC recomendó identificar sectores, zonas geográficas e iniciativas mediante las cuales fuera posible obtener resultados de corto y mediano plazo que puedan hacerse visibles fácilmente, teniendo en cuenta que el plazo de puesta en marcha de los planes de acción no supera los dos años. El Comité de Seguimiento, por medio de una consulta abierta, identificó los sectores de mayor interés para la ciudadanía. En este orden fueron elegidos los sectores de educación, salud, justicia, inclusión

social y medio ambiente. Adicionalmente, para la elaboración del Plan de Acción se llevaron a cabo talleres de consulta en Bogotá, Montería, Villavieja, Bucaramanga, Medellín y Cali, contando con la activa participación de ciudadanos y funcionarios públicos, así como consultas virtuales que llegaron a un número amplio de personas en todo el país y que difundieron tanto el Gobierno Nacional como las organizaciones participantes en el proceso.

Como resultado de este esfuerzo, el segundo plan de acción nacional de Colombia en AGA contiene 19 compromisos y 41 acciones sobre los sectores elegidos en la consulta abierta, que le apuntan a mejorar la calidad y el acceso a la información pública, fortalecer la transparencia en los procesos contractuales, mejorar las rendiciones de cuentas y la apertura de datos, mejorar la participación ciudadana de grupos étnicos, entre otros temas. Como elementos innovadores en este tipo de planes de acción se logró que la rama judicial (Consejo de Estado, 2015) y el nivel departamental incluyeran compromisos.

El enfoque territorial ha sido un desafío en los planes de Acción AGA, por lo cual la CNCLCC ve como un paso significativo haber buscado involucrar a gobiernos departamentales y haber incluido uno por parte de la Gobernación de Antioquia. Resulta trascendental seguir involucrando aún más a los gobiernos territoriales con el objetivo de consolidar un modelo de estrategia integral de gobierno abierto. En última instancia es en los territorios donde más se requieren servicios públicos de calidad y oportunos, donde la transparencia y la apertura pueden hacer una gran diferencia en los resultados e impacto de la gestión pública, y donde se pueden construir genuinos y sustentables espacios de participación ciudadana y deliberación pública frente a las principales necesidades en el territorio (Naser y Ramírez, 2014, p. 60).

Una vez presentado el plan de acción comienza la etapa de puesta en marcha, seguimiento y monitoreo de cada una de las acciones incluidas. La Comisión Nacional Ciudadana, en primera medida, recomienda fortalecer el Comité de Seguimiento. Este espacio debe ser visto ya no como un ejercicio procedimental o de requisito previo para la aprobación y formalización del plan de acción, sino como práctica institucio-

23 Más información en <http://www.opengovpartnership.org/es>

24 El Comité de Seguimiento de la Alianza para el Gobierno Abierto está conformado por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, la Corporación Somos Más, la Asociación de Fundaciones Empresariales (AFE) y Transparencia por Colombia.

nalizada para dar mayor alcance y consistencia a las políticas de gobierno abierto (Ramírez y Dassen, 2014, p. 12). En esta línea es necesario que entidades transversales como el Ministerio de Tecnologías de la Información y la Comunicación, el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento para la Prosperidad Social, así como entidades sectoriales, tengan un asiento permanente en el Comité, que les permita estar al tanto de la ejecución del plan y poder alertar a sus pares en caso de bajos niveles de ejecución. En cuanto a la sociedad civil, también es necesario que más organizaciones se sumen para monitorear compromisos trascendentales en temas como acceso a la información para personas en situación de discapacidad, fortalecimiento de la participación ciudadana de afro descendientes, transparencia en el sector ambiental, mujeres libres de violencia y garantía del derecho a la verdad y la memoria histórica.

La etapa de seguimiento y monitoreo debe seguir contando con canales directos de participación, donde la ciudadanía y organizaciones sociales regionales pueda aportar y retroalimentar el cumplimiento del plan de acción. Adicionalmente, este fortalecimiento de los canales locales de participación beneficiará la construcción de futuros Planes de Acción, dado que habrá un avance en las etapas de sensibilización y visibilización de la Alianza y de los beneficios del gobierno abierto.

En cuanto a la metodología de evaluación y seguimiento al plan de acción, la Comisión considera importante identificar indicadores concretos de resultados y no de procesos, lo cual facilitará el monitoreo al cumplimiento por parte de la ciudadanía. Así mismo la Comisión reitera una de las recomendaciones del Mecanismo de Revisión Independiente en el informe presentado en 2014 sobre la importancia de crear un observatorio autónomo del Plan de Acción. Esto sería muy importante para el futuro del Plan, ya que para garantizar su autonomía y transparencia debe independizarse del gobierno. Aunque existe el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, liderado por la Secretaría de Transparencia y otras entidades de la rama ejecutiva y órganos de control, esta página no tiene un espacio activo para que interactúen los ciudadanos o las OSC con experiencia en anticorrupción y se limita a ser un archivo

de información. Es decir, el gobierno describe el Observatorio como un 'referente de discusión', no como un mecanismo de control social. Para lograr su impacto completo, el observatorio tiene que contar con mecanismos institucionalizados de rendición de cuentas externos y monitoreo directo ciudadano" (Open Government Partnership, nd, p. 91).

4.2. Proceso de ingreso de Colombia a la OCDE

De la revisión al documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (Departamento Nacional de Planeación, 2014), la CNCLCC observó que uno de sus principales lineamientos es cumplir con los requerimientos para el ingreso del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Sin embargo, si se tienen en cuenta que este organismo internacional tiene altos estándares en materia de transparencia, integridad y anticorrupción para los países miembros, la CNCLCC considera que al PND le faltó establecer líneas estratégicas que le apunten a superar las grandes problemáticas asociadas a esta problemática del país. Por ejemplo, lo relacionado con los canales de denuncia y de protección a denunciantes de casos de corrupción tanto en el sector público como en el privado.

En los informes pasados la Comisión ha llamado la atención sobre la puesta en marcha de estas medidas, ya que sin esta pieza clave de la lucha contra la corrupción resulta muy difícil lograr que los costos de los comportamientos corruptos sean más altos que los beneficios del abuso del poder. Este es un aspecto de particular relevancia para aquellos sectores priorizados por el CONPES anticorrupción, al igual que para otros que enfrentan altos riesgos de corrupción como la contratación pública, el financiamiento de campañas políticas, la asignación de cargos públicos con niveles importantes de discrecionalidad en la toma de decisiones y el uso de recursos públicos, el manejo de programas de subsidios gubernamentales, entre otros.

El documento base del PND menciona lo referente a la puesta en marcha de la Ventanilla Única de Denuncias. Sin embargo, todavía no hay claridad frente a la estrategia concreta que se implemen-

tará, tal como se señaló antes en este informe. Esta fue una iniciativa que presentó el Presidente Juan Manuel Santos en agosto de 2013 (Congreso Visible, 2013) pero sobre la cual hasta el momento no se tienen resultados. El Informe de Gestión 2014 de la Secretaría de Transparencia describe el objeto del instrumento y las actividades que se han llevado a cabo con la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y la Auditoría General de la República, pero hasta el momento no se tiene una fecha precisa de cuándo se comenzará a ejecutar esta herramienta. La CNCLCC hace un llamado a la Comisión Nacional de Moralización para que en el marco de sus actividades profundice en esta herramienta y pueda ser presentada a la ciudadanía.

Paralelo a la puesta en marcha de la Ventanilla Única de Denuncias, la OECD le solita al país contar con un mecanismo de protección a denunciantes de hechos de corrupción, recomendación que ha propuesto la CNCLCC en diferentes ocasiones. El temor a denunciar por las represalias que se puedan tomar en contra del denunciante, terminan convirtiéndose en un incentivo para quienes comenten hechos de corrupción. En la actualidad son numerosos los países que han adoptado leyes especiales sobre el tema, habiéndose generado declaraciones de principios, instrumentos normativos internacionales y leyes modelo, entre otras herramientas de cooperación, bajo el entendido que la protección de denunciantes es una herramienta válida y necesaria para enfrentar a la corrupción (Chevarría y Silvestre, 2013, p. 19).

Colombia ha suscrito las Convenciones para Combatir la Corrupción de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, que contemplan que los Estados parte deben tomar medidas de protección a denunciantes. Por lo anterior resulta alarmante que hasta la fecha no se cuente con una ley o con una iniciativa que proteja a los denunciantes y víctimas de hechos de corrupción. En la estrategia anticorrupción del actual PND tampoco se encuentra mencionada esta iniciativa.

La CNCLCC hace un llamado a la Secretaría de Transparencia para comenzar a elaborar una propuesta, que según la experiencia internacional requiere de un proceso amplio de consulta y divulgación con una variedad de actores políticos, institucionales y sociales para que pueda ser aprobada. La Comisión Ciudadana, gracias a la

composición multi-sectorial podría ser un espacio para recoger insumos que sirvan para la formulación de una propuesta inicial.

Otro de los temas prioritarios dentro del proceso de ingreso de Colombia a la OECD ha sido la puesta en marcha de la Convención para Combatir el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros. Colombia ratificó en 2013 esta Convención y desde entonces ha estado trabajando en cumplir todos los requerimientos solicitados. Actualmente se tramita ante el Congreso de la República el proyecto de una ley “por la cual se dictan normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de lucha contra la corrupción”.

Esta iniciativa, propuesta por el Ministerio de Justicia y el Derecho con apoyo de la Secretaría de Transparencia, establece un régimen de responsabilidad administrativa para las personas jurídicas que hayan incurrido en soborno transnacional y modifica el tipo penal de soborno transnacional. El proyecto respondió a una serie de recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre Cohecho de la OCDE, que concluyó que en el Código Penal y en la Ley 1474 de 2011 existían una serie de vacíos que impedían puesta en marcha plena de la Convención (Reyes, 2014).

La CNCLCC considera como positiva esta iniciativa porque busca cumplir con un compromiso internacional suscrito y porque se convertiría en una herramienta adicional en materia de anticorrupción. Sin embargo, surgen algunas inquietudes, como el desconocimiento que existe frente a este tipo de herramientas. La Cuarta Encuesta de Prácticas contra el Soborno en Empresarios Colombianos de Transparencia por Colombia reveló que 69 por ciento de los empresarios encuestados desconoce la Ley 1474 de 2011 o Estatuto Anticorrupción, principal marco normativo para combatir la corrupción en el sector público como en el privado. Con respecto a la Convención de la OECD el panorama es aún peor, solo el 8 por ciento de los empresarios conoce o a escuchado mencionar el tratado internacional antisoborno.

Si bien todos los esfuerzos que se hagan para combatir cualquier tipo de corrupción son legítimos y valiosos, la CNCLCC considera que se deben concentrar mayores esfuerzos en delitos

como el soborno doméstico. El informe sobre la puesta en marcha de la Convención de la OECD, que cada año elabora Transparencia Internacional (Transparency International, 2015), demuestra que los casos de soborno transnacional son característicos de países con altos niveles de exportaciones mundiales. El último informe indica que los mayores niveles de ejecución de la Convención están en Estados Unidos, Alemania, Reino Unido y Suiza. Colombia hace parte de los países con bajos niveles de ejecución, en primera medida por lo reciente de su puesta en marcha y en segunda lugar porque no se han abierto casos o investigaciones. El único caso en el que el país se ha visto involucrado fue el que denunció Ecopetrol sobre soborno a un funcionario por parte de un exdirectivo de la empresa Petrotiger en Estados Unidos para que beneficiara a la multinacional en la adjudicación de un contrato (Portafolio.co, 2014).

Recogiendo los resultados de la Cuarta Encuesta de Prácticas contra el Soborno en Empresarios Colombianos, la CNCLCC manifiesta su preocupación porque se evidencia que el soborno

doméstico es uno de los principales problemas que afecta el clima de negocios y que aqueja al país. A pesar de los esfuerzos realizados para elaborar y poner en marcha políticas, leyes y normas con el fin de formular existe una percepción generalizada sobre la brecha entre estas y su aplicación, así como una sensación de impunidad frente a prácticas reprochables de corrupción y de soborno en todos los sectores del país. Desafortunadamente en la encuesta se descubre que el sector empresarial justifica este tipo de acciones en el cumplimiento de metas, incremento de ganancias, en la dificultad de obtener contratos si no pagan sobornos y en la competencia desleal, entre otros.

En suma, la CNCLCC considera que si bien Colombia ha realizado esfuerzos importantes en su camino para ingresar a la OECD, debe enfocarse mucho más en el fortalecimiento de los mecanismos de denuncia, sanción y prevención, desarrollar acciones coordinadas desde diferentes entidades que involucren al sector privado, así como posicionar la lucha contra la corrupción, como una estrategia integral en la agenda nacional.

Reflexiones finales sobre la labor de la CNCLCC

Teniendo en cuenta que en diciembre de 2015 se cumplirá el periodo de cuatro años por el cual fueron designados la mayoría de los actuales comisionados, se presenta a continuación una breve reflexión sobre las labores que como instancia de seguimiento a las acciones anticorrupción en el país han realizado la CNCLCC:

- Durante estos años se ha logrado dinamizar una instancia formal, sin experiencia de cohesión y trabajo conjunto previo, con recursos limitados para cumplir un mandato muy amplio no ha sido una tarea sencilla. Entre 2013 y 2015 la Comisión Nacional Ciudadana ha logrado elaborar y divulgar cinco informes de evaluación de políticas, programas e iniciativas de lucha contra la corrupción del Gobierno Nacional, lo que ha generado que se convierta en una instancia activa y propositiva.
- La Comisión Nacional destaca el hecho de comenzar a involucrar actores sociales como los sindicatos y las Iglesias, entre otros, en un tema imprescindible para el país como la lucha contra la corrupción. Por medio de la CNCLCC se ha logrado realizar una articulación inicial de estos sectores mismos al análisis y evaluación de medidas anticorrupción, y han aportado sus opiniones al conjunto de recomendaciones brindadas en cada uno de los informes. Esta mirada multisectorial ha permitido recoger diferentes perspectivas y proponer medidas incluyentes y favorables para toda la ciudadanía.

Ahora bien, el nuevo cuatrienio de la Comisión que comenzará a partir de diciembre de 2015, tiene grandes retos:

- Primero, que sus actividades y acciones tengan un alcance territorial y sectorial. Si bien la incidencia a nivel nacional que la CNCLCC ha logrado por medio de sus recomendaciones ha sido relevante, es necesario precisar recomendaciones que las autoridades locales puedan utilizar y mejorar las necesidades en los

niveles territoriales en materia de transparencia, integridad y lucha contra la corrupción.

- Segundo, lograr una mayor articulación con la Comisión Nacional de Moralización y con las Comisiones Regionales de Moralización. Para la CNCLCC es fundamental conocer el avance de las medidas anticorrupción que el Gobierno Nacional formula e implementa, así como el comportamiento regional de las Comisiones. La CNCLCC se ha convertido en un importante canal de comunicación con organizaciones sociales de base, grupos de veeduría locales y ciudadanos en general, que cuando no consiguen acceder a la información en sus regiones solicitan apoyo adicional de la Comisión Ciudadana. Sin embargo, en muchos casos por la falta de comunicación constante o desconocimiento no ha sido posible brindar esta ayuda.
- Tercero, como lo ha indicado en varias oportunidades la CNCLCC, en el marco de un escenario de postconflicto la corrupción se convierte en una de las grandes amenazas. Está puede afectar cualquiera de los puntos acordados en La Habana y comenzar a deteriorar el ambiente de confianza que hasta el momento se ha construido en el marco del actual proceso de paz. La CNCLCC jugará entonces un importante papel en la identificación, desde la sociedad civil, de estas posibles amenazas y al plantear diferentes recomendaciones.
- En cuarto y último lugar, es importante garantizar el funcionamiento y puesta en marcha de las actividades de la CNCLCC y de su Secretaría Técnica, que en la actualidad ejerce la Corporación Transparencia por Colombia. A la fecha la Comisión no ha contado con recursos del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a pesar de haber sido establecido en el artículo 15 del Decreto 4632 de 2011 que “los gastos en que incurra la secretaría técnica serán asumidos por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en los términos que defina el Director de la entidad”.

Bibliografía

- Bañón, R., & Carrillo, E. (1997). La Nueva Administración Pública. Madrid: Alianza Universidad.
- Bardach, E. (2001). Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas: un manual para la práctica. México DF: CIDE.
- CEPAL. (2004). Política y políticas públicas. París: CEPAL.
- Chevarría, F. y Silvestre, M. (2013). Sistemas de denuncias y de protección de denunciantes de corrupción en América Latina y Europa. Madrid: Programa EUROsociAL. Recuperado de HYPERLINK "<http://goo.gl/GXsTgr>" <http://goo.gl/GXsTgr>
- Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción. (2014). Tercer Informe. Bogotá: (nd) . Recuperado de <http://goo.gl/feOFBv>
- Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción, p. 14. (2014). Tercer Informe. Bogotá: (nd) . Recuperado de <http://goo.gl/feOFBv>
- Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción. (2015). Cuarto Informe Bogotá: (nd). Recuperado de <http://goo.gl/kel3rA>
- Comisión Nacional de Moralización. (2015). Reunión 10 de Abril de 2015. Recuperado de: HYPERLINK "<http://goo.gl/MKY24G>" <http://goo.gl/MKY24G>
- Consejo de Estado. (01 de Junio de 2015). Consejo de estado se compromete a cumplir estándares internacionales de transparencia. Consejo de Estado. Recuperado de HYPERLINK "<http://goo.gl/CPxJxN>" <http://goo.gl/CPxJxN>
- Congreso de Colombia. (12 de Julio de 2011). Estatuto Anticorrupción. [Ley N° 1474]. DO: 516.2011.
- Congreso de Colombia. (24 de Septiembre de 2014). Proyecto de Ley 94. DO: 536. 2014
- Congreso de Colombia. (27 de Agosto de 2015). Ley 1474 de 2011. Estatuto Anticorrupción. Colombia. Recuperado de <http://goo.gl/OvyGg7>
- Congreso de Colombia. (27 de Agosto de 2015). Ley 1474 de 2011, art. 68. Estatuto Anticorrupción. Colombia. Recuperado de <http://goo.gl/OvyGg7>
- Congreso de Colombia. (10 de Abril de 2015). Proyecto de Ley Orgánica 145. DO: 185. 2015
- Congreso de Colombia. (10 de Abril de 2015). Proyecto de Ley Orgánica 147. DO: 189. 2015
- Congreso de Colombia. (10 de Abril de 2015). Proyecto de Ley Orgánica 147a. DO: 189. 2015
- Congreso de Colombia. (10 de Abril de 2015). Proyecto de Ley Orgánica 147b. DO: 189. 2015
- Congreso de Colombia. (27 de Agosto de 2015). Ley 1753 de 2015. Recuperado de <http://goo.gl/S3JeNx>
- Congreso Visible. (25 de Marzo de 2015). Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de las funciones de los Congresistas de la República. [Transparencia en el Congreso]. Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (10 de enero de 2012). Decreto 0019 de 2012. Recuperado de: <http://goo.gl/k78WjJ>
- Departamento Nacional de Planeación. (2013). Documento Conpes 167. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia .
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Bogotá: (nd). Recuperado de HYPERLINK "<https://goo.gl/q7Kjfv>" <https://goo.gl/q7Kjfv>
- Departamento Nacional de Planeación. (20 de Agosto de 2015). Plan Nacional de Desarrollo. Recuperado de <https://goo.gl/8z3XKH>
- Díaz, C. (20 de Septiembre de 2001). Estrategias e instrumentos de lobby político (cabildeo).
- (Taller institucional de incidencia política). Instituto de Desarrollo y Medio Ambiente. Recuperado de <http://goo.gl/s01s1n>
- Dirección de Calidad de la Educación Superior Subdirección de Inspección y Vigilancia. (2013). Transparencia e Información en las Instituciones de Educación Superior. Bogotá: MINEDUCACIÓN.
- Elnuevosiglo.co. (11 de Febrero de 2011). Cabildeo, aún entre sombras en Colombia. Elnuevosiglo.co, pág. <http://goo.gl/MHgAQ5>.
- El Tiempo. (26 de Agosto de 2015). Renunció el presidente del Consejo Nacional Electoral (CNE). El Tiempo. Recuperado de HYPERLINK "<http://goo.gl/h17XV5>" <http://goo.gl/h17XV5>
- Equipo FIIAPP del Proyecto ACTUE Colombia. (2015). Fortalecimiento institucional de la capacidad colombiana para aumentar la transparencia y la integridad, p.36. (Primer Informe de Aplicación). FIIAPP, Bogotá, Colombia.
- Equipo FIIAPP del Proyecto ACTUE Colombia. (2015). Fortalecimiento institucional de la capacidad colombiana para aumentar la

- transparencia y la integridad, p.37. (Primer Informe de Aplicación). FIIAPP, Bogotá, Colombia.
- Foro Nacional por Colombia. (2015). ¿Qué se juega en las elecciones del 25 de octubre de 2015?. (nd). Recuperado de HYPERLINK "<http://goo.gl/5AiQ7h>" <http://goo.gl/5AiQ7h>
 - Fiscalía General de la Nación. (03 de Julio de 2015). Fiscalía firma convenios para ampliar capacidad técnica e institucional de policías judiciales. Fiscalía General de Nación. Recuperado de HYPERLINK "<http://goo.gl/IE8BBb>" <http://goo.gl/IE8BBb>
 - García, M., Rodríguez, J., Seligson, M., & Zechmeister, E. (2014). Cultura política de la democracia en Colombia, 2014. Dilemas de la democracia y desconfianza institucional en el marco del proceso de paz, p. 152. Bogotá: USAID.
 - Gobierno Visible. (28 de Agosto de 2013). Avanza ventanilla única de denuncias de corrupción. Urna de Cristal. Recuperado de: HYPERLINK "<http://goo.gl/rKNRe1>" <http://goo.gl/rKNRe1>
 - Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey y Consejo Internacional para el Estudio de los Derechos Humanos (CIEDH). (2009). ¿Por qué es importante vincular los Derechos Humanos a la Corrupción?: Estableciendo el Vínculo. Ginebra: Programa Editorial de la Vicerrectoría Académica y de Investigación del Tecnológico de Monterrey.
 - Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey y Consejo Internacional para el Estudio de los Derechos Humanos (CIEDH). (2009). ¿Por qué es importante vincular los Derechos Humanos a la corrupción?: Estableciendo el vínculo, p. 32. Ginebra: Programa Editorial de la Vicerrectoría Académica y de Investigación del Tecnológico de Monterrey.
 - Jerez, M. L. (2006). Lenguaje transparente. Relaciones Interpersonales en la Empresa. Madrid: Instituto de Estudios Almerienses.
 - Lanza, E. (2015). El derecho al acceso a la información pública en las Américas: Entidades especializadas para la supervisión y el cumplimiento, p. 12. Washington, D.C.: (nd).
 - López, C. (25 de Marzo de 2015). Claudia López, Senadora. Recuperado de <http://goo.gl/pSDb0w>
 - Lozano, A. (2008). Análisis sobre política pública. Ejercicios e instrumentos para el análisis. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
 - Luengas, L. (2012). "El Cabildeo como forma ampliada de Participación Ciudadana" p. 35 . Bogotá: (nd).
 - Luengas, L. (2012). "El Cabildeo como forma ampliada de Participación Ciudadana" p. 39 . Bogotá: (nd).
 - Mendieta, M., & Wences, M. I. (2010). Cultura de la legalidad. Instituciones, procesos y estructuras. Madrid: Los Libros de la Catarata.
 - Naser, A. y Ramírez, A. (2014). Plan de gobierno abierto: Una hoja de ruta para los gobiernos de la región, p. 60. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Recuperado de HYPERLINK "<http://goo.gl/1NTXQL>" <http://goo.gl/1NTXQL>
 - Observatorio de Transparencia y Anticorrupción. (27 de Agosto de 2015). Reunión Comisión Nacional de Moralización. Recuperado de <http://goo.gl/OPPy08>
 - OEA. (2013). Guía de puesta en marcha y Comentarios de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información. Washington, D.C: Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA.
 - Open Government Partnership. (nd). Mecanismo de revisión independiente: Colombia Informe de avance 2011–2013. Washington: (nd). Recuperado de HYPERLINK "<http://goo.gl/c0aWcN>" <http://goo.gl/c0aWcN>
 - Pastrana, A. (1999). Directiva presidencial No. 09. Bogotá: Presidencia de la República.
 - Portafolio.co. (26 de Agosto de 2014). Acusan a exdirectivo de PetroTiger por presunto soborno. Portafolio.co Negocios. Recuperado de <http://goo.gl/OASpLU>
 - Procuraduría General de la Nación. (2015). Índice de Gobierno Abierto. Bogotá: Procuraduría General de la Nación.
 - Procuraduría General de la Nación. (2015). Informe de Gestión 2014. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP).
 - Procuraduría General de la Nación. (2014). Resolución N° 282. Recuperado de <http://goo.gl/QziKl2>
 - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011). Guía práctica para: Evaluar capacidades de las Agencias Anticorrupción, p. 13. New York: (nd).
 - Radio Caracol. (07 de Julio de 2015). Santos pone la lupa en las regiones y las fundaciones por corrupción. Radio Caracol. Recuperado de HYPERLINK "<http://goo.gl/DNSJrF>" <http://goo.gl/DNSJrF>
 - Ramírez, A. y Dassen, N. (2014). El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina

- y el Caribe. (nd): Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de HYPERLINK "http://goo.gl/TJzmld" http://goo.gl/TJzmld
- Redacción. (26 de Agosto de 2015). Comienza operativo de Comando Anticorrupción en Chocó. El Tiempo. Recuperado de http://goo.gl/hTnxaU.
 - Redacción Judicial. (15 de Julio de 2015). Fiscalía citó a interrogatorio a 618 personas por presunta fraude electoral. El Espectador. Recuperado de HYPERLINK "http://goo.gl/suJHGz" http://goo.gl/suJHGz
 - Redacción Política. (28 de Agosto de 2015). Estos son los candidatos más polémicos para las elecciones de octubre. El Espectador. Recuperado de http://goo.gl/xR2ydf
 - Red Ciudades . (27 de Agosto de 2014). Participación y Cultura Ciudadana en las ciudades de la Red Cómo Vamos. Bogotá: Red Ciudades. Recuperado de http://goo.gl/sbGfnW
 - Reyes, Y. (2014). Exposición de Motivos Proyecto de Ley 159 de 2014. Ministerio de Justicia y del Derecho, Bogotá.
 - Riveros, E. (2013). Legislación sobre Lobby o Cabildeo: El caso Chileno, 11. [p. 1]. Recuperado de http://goo.gl/mgAf3M
 - Riveros, E. (2013). Legislación sobre Lobby o Cabildeo: El caso Chileno, 11. [p. 11]. Recuperado de http://goo.gl/mgAf3M
 - Ruiz, C. (2002). Manual para la Elaboración de Políticas Públicas. México DF: Plaza y Valdés, S.A.
 - Salazar, C. (1995). Análisis de Políticas Públicas . Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
 - Schloss, M. J. (2014). Gobernabilidad, corrupción y desarrollo. Experiencias internacionales para transitar del dicho al hecho. Madrid: Transparencia Internacional.
 - Secretaría de transparencia. (9 de Diciembre de 2013). Política Pública Integral Anticorrupción. Documento Conpes Número 167. Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.
 - Secretaría de Transparencia. (2015). Informe de Gestión Año 2013-2014. Bogotá: Presidencia de la República.
 - Secretaría de Transparencia. ((nd) de (nd) de 2015). Observatorio de Transparencia y Anticorrupción. Cartilla de lineamientos para la operación de las Comisiones Regionales de Moralización. Recuperado de http://goo.gl/n1v8R0
 - Secretaría de Transparencia. ((nd) de (nd) de 2015). Observatorio de Transparencia y Anticorrupción. Cartilla de lineamientos para la operación de las Comisiones Regionales de Moralización, p. 32. Recuperado de http://goo.gl/n1v8R0
 - Secretaría de Transparencia. (27 de Agosto de 2015). Más herramientas para acceder a la información pública y controlar al Estado. Sala de Prensa. Recuperado de http://goo.gl/9nkGJh
 - Senado de la República. (24 de Agosto de 2014). Proyecto de Ley 94. DO: 710.2014
 - Subirats, J. (1989). Análisis de políticas públicas y Análisis en la Administración. Madrid: Imprenta Nacional dle Boletín oficial del Estado.
 - Superintendencia Industria y Comercio. (26 de Agosto de 2015). Superindustria formula Pliego de Cargos contra 5 empresas por cartelización empresarial para aumentar los precios de los pañales desechables para bebé. Superintendencia Industria y Comercio. Recuperado de http://goo.gl/FVb0QB
 - Transparencia Internacional. (10 de Enero de 2005). Traspaso entre el sector público y privado. Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción. Berlin, Alemania.
 - Transparencia por Colombia . (2005). Código de Ética Transparencia por Colombia. Bogotá: Gente Nueva Editorial.
 - Transparencia por Colombia . (2008). 10 Años de Transparencia por Colombia. Bogotá: Gente Nueva Editorial.
 - Transparencia por Colombia. (2009). Informe Anual 2009. Bogotá: Offset Gráfico Editores S.A.
 - Transparencia por Colombia. 2015. Índice de Transparencia Departamental Gobernaciones y Contralorías, Resultados 2013-2014, p. 32. Bogotá: Azoma Criterio Editorial Ltda
 - Transparencia por Colombia. (2010). Marco Conceptual. En A. M. Copello, Materiales para la Elaboración de un Documento de Política de lucha contra la corrupción (pág. 25). Bogotá: Offset Gráfico Editores S.A.
 - Transparencia por Colombia. (15 de Marzo de 2012). Así nos movemos contra la corrupción. Transparencia por Colombia. Bogotá, Colombia: Publik.
 - Transparencia por Colombia. (27 de Octubre de 2014). Transparencia por Colombia. Recuperado de http://goo.gl/5vu7kU
 - Transparencia por Colombia. (2015). Índice de Transparencia Nacional, Resultados 2013-2014. Bogotá: Azoma Criterio Editorial Ltda.
 - Transparencia por Colombia. ((nd) de (nd) de 2015). Índice de Transparencia Nacional:

- Reporte de Resultados 2013-2014. Recuperado de <http://goo.gl/hnesfV>
- Transparency International. (2001). Global Corruption Report 2001. Berlín: Transparency International.
 - Transparency International. (26 de Agosto de 2015). Exporting Corruption. Recuperado de <http://goo.gl/fPPu9i>
 - Ungar, E. (21 de Agosto de 2015). Transparencia y anticorrupción en el Plan Nacional de Desarrollo. El Espectador. Recuperado de <http://goo.gl/uCjV8h>.
 - Ungar, E. (08 de Julio de 2015). ¿Elecciones para refundar la patria?. El Espectador. Recuperado de HYPERLINK "<http://goo.gl/drtQK3>" <http://goo.gl/drtQK3>
 - Velez, A. (2002). Plan Nacional de Desarrollo - Alvaro Uribe Velez - 2002 - 2006. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.



Comisión Nacional Ciudadana para la

LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

C O L O M B I A

 @CNCLCC

 ciudadanoscontralacorrupcionco

 www.ciudadanoscontralacorrupcion.org