



Comisión Nacional Ciudadana para la

LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

C O L O M B I A

SEGUNDO INFORME

DICIEMBRE DE 2013

Con el apoyo de



I.

Presentación

La Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción (CNCLC) 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, programas y acciones formuladas e implementadas por el Estado y el Gobierno Nacional para la prevención, control y sanción de la corrupción.

El presente documento corresponde al Segundo Informe de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción¹, y tiene como principal propósito generar una valoración sobre el progreso realizado entre Julio y Diciembre de 2013 en las materias abordadas en el Primer informe emitido por la Comisión en Julio de 2013. Por tratarse de un informe de progreso semestral, el informe se enfoca en los aspectos sobre los cuales la CNCLC ha identificado avances o ausencia de progreso en las principales políticas, planes y programas de lucha contra la corrupción y las acciones normativas y de fortalecimiento institucional que han sido promovidas por el Gobierno Nacional y otras entidades públicas en el país.

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

- Julián Domínguez, Presidente de la Red Nacional de Cámaras de Comercio (Confecámaras) como representante de los Gremios Económicos.
- Elisabeth Ungar, Directora Ejecutiva de Transparencia por Colombia como representante de las Organizaciones No Gubernamentales dedicadas a la lucha contra la corrupción.
- Álvaro Echeverri, Director del Centro de Investigaciones Socio Jurídicas de la Universidad

Católica, en representación de la Asociación Colombiana de Universidades (a partir del 27 de Junio de 2013).

- Tulio Ángel, Presidente de la Asociación Nacional de Medios de Comunicación (ASOMEDIOS) en representación de los Medios de Comunicación.
- Fredy Vega, Presidente del Consejo Nacional de Planeación.
- Miriam Luz Triana, Secretaria General de la Confederación General del Trabajo, como representante de las Organizaciones Sindicales.
- Héctor José Pardo, como representante de la Confederación Colombiana de Libertad Religiosa de Conciencia y de Culto (a partir del 5 de Marzo de 2013).

El análisis y recomendaciones del Segundo Informe están estructurados mediante seis aspectos: valoraciones sobre avances en la política de lucha contra la corrupción, valoraciones sobre avances en desarrollos normativos e institucionales, observaciones sobre compromisos internacionales en materia de transparencia y lucha contra la corrupción, revisión de indicadores de transparencia y lucha contra la corrupción generados durante el 2013, recuento de algunos casos de corrupción de alto impacto hechos visibles durante el año, y por último la rendición de cuentas sobre las actividades de la CNCLC en el 2013.

¹Este Documento se ha realizado con la ayuda de la Comunidad Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea

II.

Resumen de las principales recomendaciones contenidas en este Informe

1. Valoraciones sobre la formulación de una Política de Lucha contra la Corrupción.

Para la CNCLC persiste una alta preocupación debido a la demora en el proceso de aprobación final del documento Conpes a pocos meses de concluir el presente periodo presidencial. La Comisión hace un llamado urgente al Gobierno para que el proceso de implementación de la Política Pública se mantenga como una de sus más altas prioridades durante los próximos meses.

2. Valoraciones sobre avances en desarrollos normativos e institucionales.

- La CNCLCC exhorta a la Corte Constitucional a publicar lo antes posible el texto definitivo de la **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional**, e invita al Gobierno Nacional a mantener la atención que ha mostrado hacia este instrumento legal para que la Ley pueda entrar en vigencia cuanto antes.
- La Comisión Ciudadana recomienda a la Secretaria de la Transparencia recoger los impactos generados por los **Planes Anticorrupción** establecidos por el artículo 73 del Estatuto Anticorrupción, para identificar su relevancia como instrumento de lucha contra la corrupción al interior de las entidades públicas.

3. Observaciones sobre compromisos internacionales en materia de transparencia y lucha contra la corrupción.

- La Comisión Ciudadana hace un llamado al Gobierno Nacional a fortalecer los esfuerzos por difundir y socializar el **Plan de Acción de Colombia en la Alianza para Gobierno Abierto** tanto entre las entidades del Estado comprometidas con su ejecución, como al sector privado y a la sociedad civil el Plan de Acción y a estimular su participación real en su seguimiento y monitoreo.
- En el marco de la implementación del Plan de Acción de la Alianza para Gobierno Abierto, la CNCLC recomienda al Gobierno Nacional los compromisos en materia de control social con el fortalecimiento de canales de denuncia y de protección a denunciantes de corrupción; y avanzar mediante un proceso abierto y participativo en la reglamentación del Estatuto Anticorrupción.
- La Comisión Ciudadana reconoce la importancia para el país del proceso de adhesión de Colombia a la **Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI)**, iniciado formalmente en Mayo de 2013. Al respecto, la Comisión llama la atención sobre la relevancia de esta iniciativa como instrumento para incrementar la visibilidad y transparencia de los pagos recibidos por el Estado en este sector, de los datos de producción del mismo, de los procedimientos de concesión de licencias, de los mecanismos de asignación de ingresos y los gastos, de los esquemas de transferencias a los gobiernos locales, y de la inversión de las regalías y recursos económicos generados por el sector.

- La Comisión también considera relevante darle un alcance territorial a EITI en Colombia con el fin de facilitar la apertura de espacios de diálogo entre actores locales públicos, privados y sociales que tradicionalmente han contado con distintos niveles de información y altos grados de desconfianza.
- La Comisión Ciudadana exhorta al Gobierno Nacional a continuar con el impulso en el proceso de acceso a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), y a acoger las recomendaciones formuladas hasta el momento por Transparencia Internacional y por la OCDE para dar un cumplimiento efectivo a la **Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Internacionales**.

4. Revisión de indicadores de transparencia y lucha contra la corrupción generados durante el 2013.

- Una revisión de indicadores en este ámbito al cierre de 2013 permiten reafirmar el **rol fundamental de la sanción de casos de corrupción que implican a funcionarios públicos**. Es necesario dar continuidad a los esfuerzos de denuncia e investigación en sectores vulnerables a la corrupción y de alta sensibilidad para la ciudadanía.
- Igualmente, desde la Comisión Ciudadana se invita al sector empresarial a fortalecer mecanismos de denuncia y protección a denunciantes, junto con hacer mayores esfuerzos de sensibilización para la prevención de actos de corrupción especialmente en la interacción con el sector público. Igualmente, la Comisión hace un **llamado al sector empresarial a fortalecer la transparencia en sus prácticas de aportes a campañas**, así como a pedir cuentas sobre el uso de los mismos.
- La Comisión invita a la ciudadanía a aprovechar el contexto electoral para poner en marcha su mayor disposición a tomar parte en iniciativas de lucha contra la corrupción, iniciando con la **responsabilidad de ejercer el derecho ciudadano al voto de manera informada**, e igualmente denunciando ante las

autoridades competentes posibles delitos electorales y prácticas de abuso de recursos o bienes del Estado para propósitos partidistas.

- La CNCLC destaca la **alta importancia de los temas de transparencia y lucha contra la corrupción para un eventual escenario de postconflicto** que pueda generarse como resultado de los actuales diálogos en La Habana, en la medida en que la paz implicará la superación de los altos niveles de desconfianza que la corrupción ha generado entre actores públicos, privados y sociales en todo el país, así como alcanzar mayores niveles de transparencia que favorezcan una mejor inversión de los recursos públicos.

5. Recuento de algunos casos de corrupción de alto impacto en el 2013: es prioritario atacar la impunidad

- La Comisión insiste en la necesidad de **emprender mayores esfuerzos para superar la impunidad** que es uno de los mayores alicientes para que la corrupción siga perpetuándose en Colombia. Es necesario que los implicados en los casos de corrupción rindan cuentas ante la justicia y en complemento **reparar el daño social causado**.
- La CNCLC considera que **la situación de corrupción en el sistema judicial es extremadamente grave** si el país en realidad quiere ganar la lucha contra la corrupción, y en esa medida hace un llamado urgente a que desde los más altos niveles de dirección de la rama judicial se ponga en marcha un proceso de reforma estructural que le devuelva la confianza al sistema.
- De manera complementaria, será necesario **avanzar firmemente en las investigaciones de más de mil funcionarios de la rama judicial** por hechos relacionados con corrupción que actualmente se adelantan desde la Unidad Nacional para la Investigación de Funcionarios de la Rama Judicial de la Fiscalía General, con alcances en distintos Departamentos del país.
- **La confianza en los sistemas de control del Estado colombiano se está viendo afectada por**

el enfrentamiento público entre las cabezas de la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la Nación. Si bien los hechos puntuales por los cuales se están realizando las respectivas

investigaciones de parte y parte deben ser esclarecidos ante el país, la CNCLC hace un llamado a ambas entidades a dirimir esta situación evitando desmeritar la imagen y rol fundamental de las mismas.

III.

Análisis y recomendaciones del Segundo Informe

1. Valoraciones sobre avances en la Política de Lucha contra la Corrupción

Como se indicó en el Primer Informe de la Comisión, en el capítulo VII del Plan Nacional de Desarrollo (PND) “Prosperidad para Todos” 2010-2014 se fundamenta en los tres soportes transversales de la Prosperidad Democrática. Uno de ellos, el soporte denominado “De Buen Gobierno, Participación Ciudadana y Lucha contra la Corrupción”, el cual aborda aspectos de transparencia y lucha contra la corrupción bajo el título de “Estrategias contra la Corrupción”. Las metas que se destacan de este componente están atadas a la formulación de una Política de Lucha contra la Corrupción que según el PND “incluira el diseño e implementación de herramientas de medición que den cuenta del fenómeno de la corrupción”.

Las actividades programadas por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República para la construcción de dicha política pública, han sido la elaboración de un documento diagnóstico de política anticorrupción que contenga el marco conceptual, el estado del arte, el marco normativo, las experiencias internacionales y la elaboración e implementación del documento Conpes de Lucha contra la Corrupción². Durante el periodo comprendido por el presente informe, la Comisión Ciudadana tuvo conocimiento sobre los esfuerzos realizados para el cumplimiento de estas actividades. En particular, la Secretaría de Transparencia presentó el diagnóstico de la Política Pública, los objetivos tanto generales como específicos, el plan de acción, y los mecanismos de seguimiento y control los principales contenidos y aspectos del documento Conpes en el marco del evento “Encuentro Internacional Políticas y Herramientas de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción” realizado en Medellín los días 17 y 18 de Octubre de 2013³.

Pese los anteriores avances, para la CNCLC persiste una alta preocupación debido a la demora en el proceso de aprobación final del documento Conpes a pocos meses de concluir el presente periodo presidencial. De otra parte, si bien éste documento Conpes servirá como instrumento guía de coordinación y ejecución de acciones concretas por parte del Poder Ejecutivo, el liderazgo del alto gobierno en el proceso de divulgación y especialmente de implementación inmediata de las estrategias contenidas en el Conpes podrá verse en riesgo debido a la atención que ya el país y la institucionalidad pública está prestando a la coyuntura electoral actual. Lo anterior podría afectar la posibilidad de lograr resultados concretos a corto y mediano plazo. En esa medida, la Comisión hace un llamado urgente al Gobierno para que no se diluya más la aprobación del documento y para que el proceso de implementación de la Política Pública se mantenga como una de sus más altas prioridades durante los próximos meses.

²Gobierno Nacional, Prosperidad para todos “Informe Colombia - Alianza para el Gobierno Abierto” Septiembre de 2013. ,

³Secretaría de Transparencia Presidencia de la República de Colombia, “Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción”, 17 de octubre de 2013, Encuentro Internacional Políticas y Herramientas de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, Gobernación de Antioquía, Transparencia por Colombia, y Alcaldía de Medellín, disponible en <http://www.ciec.udea.net.co/Encuentro/multimedia.swf>.

2. Valoraciones sobre avances en desarrollos normativos e institucionales

2.1 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional

Como se mencionó en el Primer Informe de la Comisión, durante 2013 la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional ha sido objeto de revisión por parte de la Corte Constitucional, la cual declaró exequibles 22 de los 35 artículos⁴ de esta iniciativa legislativa que fue promovida por organizaciones de la sociedad civil y apoyada por el Gobierno y el Congreso Nacional⁵. A pesar de lo anterior, la CNCLC lamenta que a la fecha el país no conozca el texto definitivo de la Ley que debe ser emitido por la Corte Constitucional y a partir de cual se deberá iniciar el proceso de sanción presidencial para que la Ley pueda entrar en vigencia, lo cual ya había sido alertado por la Comisión Ciudadana en su primer informe⁶. En esa medida, la CNCLC exhorta a la Corte Constitucional a publicar lo antes posible el texto definitivo de la Ley, e invita al Gobierno Nacional a mantener la atención que ha mostrado hacia este instrumento legal para que la Ley pueda entrar en vigencia cuanto antes y comience su proceso de implementación y de socialización tanto a las entidades del Estado como a las organizaciones sociales y la ciudadanía en general.

Uno de los efectos derivados de la demora en el proceso de aprobación final de la Ley será que el país no podrá contar con las herramientas legales contenidas en la mismas para acceder a información sobre el desempeño del actual Gobierno ni de los partidos políticos que han sido incluidos en la Ley como sujetos obligados de la misma, entre otros. Lo anterior hubiera constituido una gran ventaja para efectos del ejercicio del voto informado por parte de la ciudadanía en las próximas elecciones a Congreso y Presidencia de la República, pero además implica que probablemente los beneficios de la implementación de la Ley solo podrán hacerse efectivos a partir del próximo periodo presidencial en la medida en que la norma prevé un periodo de seis meses para que las entidades públicas se adapten a las exigencias de esta nueva regulación.

A pesar de las anteriores consideraciones, la Comisión Ciudadana los esfuerzos puestos en marcha por parte de la institucionalidad pública bajo el liderazgo de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, para anticiparse a la sanción presidencial de la Ley e iniciar la preparación del proceso de implementación de la misma. Durante el periodo reportado, la Secretaría de Transparencia junto con EuroSocial y la Embajada de Chile en Colombia, adelantaron el “Foro sobre la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública en Colombia: Experiencias y Desafíos”, durante el cual se compartió con un amplio número de funcionarios públicos y organizaciones sociales las experiencias de México, Chile y Argentina respecto a sus procesos nacionales de acceso a la información pública, con el fin de establecer cuáles son las lecciones aprendidas de estos países y cuáles son los retos tanto institucionales como para la sociedad civil para la promoción e implementación de la Ley.

En complemento a la realización de este Foro, desde la Secretaría de Transparencia se viene adelantando un proceso de identificación de aspectos que deben ser aclarados para el proceso de implementación de la Ley, así como planeando esfuerzos de sensibilización a funcionarios públicos que se pondrán en marcha una vez la Ley sea sancionada. Adicionalmente, se ha iniciado un proceso de articulación desde dicha Secretaría con otras entidades que estarán involucradas en el proceso de implementación de la Ley, incluyendo el Ministerio de Tecnología de la Información y Comunicaciones, el Departamento Administrativo de la Función Pública

⁴Corte Constitucional, Comunicado No. 18, Mayo 8 y 9 de 2013, <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2018%20comunicado%2008%20y%2009%20de%20mayo%20de%202013.pdf>.

⁵La alianza Más Información Más Derechos, conformada actualmente por Transparencia por Colombia, Dejusticia, la Fundación para la Libertad de Prensa (FLIP), el Proyecto Antonio Nariño (PAN) y Corporación Ocasá, elaboró un proyecto de ley de derecho de acceso a la información pública, el cual fue presentado por un grupo de congresistas al Congreso de la República de Colombia y fue aprobado por el mismo en Junio de 2012. Esta iniciativa contó con el apoyo decidido del Gobierno Nacional.

⁶Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción, “Primer Informe de Seguimiento, Evaluación y Recomendaciones a las Políticas, Planes y Programas de Lucha contra la Corrupción” Julio de 2013.

(DAFP), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Archivo General de la Nación y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), así como articulando esfuerzos con el Ministerio Público.

En paralelo, algunas organizaciones de la sociedad civil han continuado desarrollando esfuerzos de promoción del derecho al acceso a la información, así como iniciativas que puedan contribuir al proceso de implementación de la Ley⁷. En el marco de estas iniciativas, se ha identificado la necesidad de definir y promover la generación de información que sea considerada como útil por parte de la ciudadanía para contribuir a la solución de problemáticas que la afectan de manera cotidiana. La CNCLC considera que este tipo de información, denominada en distintos espacios como información socialmente útil, resulta fundamental para que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública se convierta en un mecanismo para garantizar el acceso a ésta como un derecho en sí mismo y como garante de otros derechos y logre convertirse en un instrumento cercano y de uso práctico para los ciudadanos. En esa medida, la Comisión exhorta al Gobierno Nacional y a las entidades públicas con responsabilidades asociadas a la implementación de la Ley (en particular al Ministerio Público como instancia garante del derecho de acceso a la información de acuerdo a lo que contempla la Ley) a acordar sectores, temáticas y regiones prioritarias para la implementación de la misma, como parte de los esfuerzos que deberán hacerse para adaptar a las entidades públicas a la nueva Ley.

Para la Comisión Ciudadana, lo anterior deberá recogerse en el plan de acción de implementación de la ley en las diferentes ramas del poder público y órganos de control para garantizar la coordinación interinstitucional con todas las entidades involucradas en la Ley. De manera complementaria, una vez sancionada la Ley, la CNCLC resalta la importancia de desarrollar esfuerzos de divulgación y socialización de la ley en las entidades públicas, al sector privado y Sociedad Civil, labor en la cual la Comisión Ciudadana espera contribuir.

2.2 Planes anticorrupción e iniciativas anticorrupción a nivel territorial

Según el Estatuto Anticorrupción, los planes anticorrupción de las entidades públicas son una herramienta que cada entidad del orden nacional, departamental y

municipal deberá elaborar anualmente como parte de una estrategia de lucha contra la corrupción y de atención al ciudadano. Dicha estrategia contemplará, entre otras cosas, el mapa de riesgos de corrupción en la respectiva entidad, las medidas concretas para mitigar esos riesgos, las estrategias anti trámites y los mecanismos para mejorar la atención al ciudadano.⁸

Según el Informe de Avance del Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto AGA, para la construcción de estos Planes Anticorrupción, el Departamento Nacional de Planeación, la Secretaria de Transparencia y el Departamento Administrativo de la Función Pública elaboraron una metodología de Plan Anticorrupción con el fin de orientar a todas las entidades públicas del nivel central en la elaboración sus mapas de acción, incluyendo actividades para mitigar riesgos de corrupción y estrategias de atención al ciudadano. Algunas entidades ya implementaron la metodología y actualmente se está realizando seguimiento con el fin de evaluar su efectividad⁹. Sin embargo no se conocen cifras concretas o análisis oficiales sobre los resultados de la implementación de los planes anticorrupción.

La Comisión Ciudadana reconoce los avances en la elaboración de los planes pero al mismo tiempo identifica retos importantes que se deben tener en cuenta para el fortalecimiento de esta disposición normativa. En primer lugar, se identifica que los planes reflejan aproximaciones relacionadas con la gestión, la eficiencia y eficacia de la entidad pública, sin embargo el contenido fundamental de estos planes no se centró en la identificación y manejo de riesgos de corrupción¹⁰. En esa medida, la Comisión Ciudadana recomienda incrementar el acompañamiento de la Secretaria de la Transparencia tanto en el seguimiento de la implementación de la metodología

⁷Alianza Más Información Más Derechos, <http://masinformacionmasderechos.co/>

⁸Secretaria de la Transparencia, DNP, “Estrategias para la construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano” disponible en <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=PtQsJETJ4wl%3D&tabid=1655>.

⁹Gobierno Nacional, Prosperidad para todos “Informe Colombia - Alianza para el Gobierno Abierto” Septiembre de 2013.

¹⁰Entrevista con Ana Paulina Sabbagh Acevedo, Coordinadora del Proyecto “Transparencia para la Paz y el Desarrollo”, Noviembre 25 de 2013, Bogotá.

como en recoger los impactos generados por estos planes. Lo anterior permitiría identificar posibles ajustes a la metodología elaborada, así como dar mayor alcance y difusión a nivel territorial en su implementación.

En segundo lugar, la Comisión identifica que si bien las entidades públicas a nivel territorial dan cumplimiento al Artículo 57 del Estatuto Anticorrupción, es necesario que la construcción anual de este Plan no se limite únicamente a realizar una actualización de compromisos que no fueron cumplidos en la vigencia anterior, y logre identificar y abordar las principales variables que inciden en la existencia de los riesgos de corrupción en cada entidad pública¹¹. Por último, la CNCLC reconoce que los Planes Anticorrupción constituyen una herramienta fundamental para la lucha contra la corrupción, sin embargo, su implementación requiere disponibilidad de recursos para financiar las actividades programadas en los mismos y poder hacer un seguimiento y monitoreo a sus resultados. Como complemento a los esfuerzos que están siendo desplegados en el marco de la implementación de los Planes Anticorrupción a nivel territorial, la Comisión Ciudadana destaca en este reporte dos de las iniciativas anticorrupción a nivel territorial que están siendo desarrolladas, como lo son la “Política de Transparencia Antioquía la más Educada” del Departamento de Antioquía y el proceso de elaboración de la “Política de Transparencia Integridad y No Tolerancia con la Corrupción” desarrollado por la Veeduría Distrital de Bogotá.

La “Política de Transparencia de Antioquía la Más Educada” es el resultado de la línea Antioquía Legal del Plan de Desarrollo Departamental que se ocupa de la promoción de la legalidad en la contratación pública y en el uso de los bienes públicos. Esta política, se concentra en una serie de instrumentos y estrategias y procesos como el Sistema de Rendición de Cuentas, la Feria de la Transparencia, la utilización de la página web para la visibilidad de la acción de la Gobernación, el Programa de TV “Con el Gobernador”, el Libro Blanco, los Acuerdos Públicos Municipales y el Sistema de Promoción del Control Social¹².

Según la Gobernación de Antioquia, entre los principales logros de esta política se encuentra una mejor gestión presupuestal, mayor asertividad en la tarea de gobierno gracias a una apertura al escrutinio público, una creciente

democratización de la contratación pública y una mayor participación en el control ciudadano a la gestión pública. Sin embargo aún persisten retos asociados a la voluntad política en la implementación de la política, y la construcción de instrumentos adecuados para el seguimiento real y a tiempo de todas las actividades contenidas en la política. La CNCLC hace un llamado a la Gobernación de Antioquia a mantener los esfuerzos para superar los retos anteriormente mencionados, así como a ampliar la difusión de los resultados y aprendizajes desarrollados bajo su liderazgo, con el fin de impulsar la promoción de políticas similares en el resto del país.

Por otro lado, el inicio del proceso de elaboración de la Política de Transparencia Integridad y No Tolerancia con la Corrupción de Bogotá tiene como antecedente lo dispuesto en materia de transparencia y lucha contra la corrupción en el actual Plan de Desarrollo de la ciudad. Tal como lo manifestó la Veedora Distrital, Adriana Córdoba, durante encuentros con la Comisión Ciudadana realizados el 7 de Octubre y el 22 de Noviembre de 2013, la propuesta de Política plantea el siguiente problema estratégico: la corrupción entendida como un negocio, como abuso del poder, como la captura del Estado por parte de intereses particulares y como forma de validación social, es el principal obstáculo para la realización del Estado Social de Derecho¹³. Si bien el proceso de elaboración de esta política aun no ha culminado, la Comisión Nacional reconoce el esfuerzo que está siendo desarrollado por la Veeduría Distrital y destaca el enfoque adoptado por la propuesta de Política de lograr Más Ciudadanía, Mejores Decisiones y Mejor Gestión.

¹¹Ibíd.

¹²Gobernación de Antioquia, “POLÍTICA DE TRANSPARENCIA ANTIOQUIA LA MÁS EDUCADA”, presentación realizada en el Encuentro Internacional Políticas y Herramientas de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, Octubre de 2013.

¹³Veeduría Distrital, “Transparencia, Integridad y no Tolerancia con la Corrupción en Bogotá. Proceso, Lineamientos y Avances”, presentación realizada a la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción, 7 de Octubre y 22 de Noviembre de 2013.

3. Observaciones sobre compromisos internacionales en materia de transparencia y lucha contra la corrupción

3.1 Alianza para el Gobierno Abierto (OGP)

Como se mencionó en el Primer Informe de la Comisión, en Septiembre de 2011 el actual gobierno manifestó su interés de adherir a la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership), un acuerdo voluntario suscrito actualmente por 62 Estados. Por medio de éste acuerdo, los países se comprometen a incrementar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales, a apoyar la participación ciudadana, a implementar los más altos estándares de integridad profesional en las administraciones públicas, y a incrementar el acceso de nuevas tecnologías para la apertura de las administraciones y la rendición de cuentas. Para el cumplimiento de los principios establecidos por la Alianza es indispensable que los gobiernos y sociedades civiles de cada país miembro elaboren un Plan de Acción que contenga las principales actividades que les permitan cumplir los compromisos asumidos¹⁴.

Según el Plan de Acción de Colombia, “los compromisos que asume el Gobierno de Colombia en ante la Alianza para Sociedad de Gobierno Abierto buscan principalmente: i) fortalecer las iniciativas y programas con las que cuenta el país actualmente; ii) impulsar la implementación de las propuestas formuladas; y iii) generar nuevas iniciativas dentro de los principios del OGP. Estas acciones estimulan la participación ciudadana, promueven la transparencia en el gasto público, logran un mayor control social en la gestión pública, promueven la participación activa de la ciudadanía en la construcción de políticas públicas y buscan una mayor conectividad e innovación tecnológica”¹⁵.

El Plan de Acción de acción está estructurado en tres grandes componentes: Mejora de los Servicios Públicos, Aumento de la Integridad Pública y Mejor gestión en la Inversión Pública. Cada uno de estos componentes contiene actividades, tiempos específicos y responsables para su cumplimiento¹⁶. El pasado mes de septiembre el Gobierno presentó el Informe de Avance y cumplimiento

del Plan de Acción¹⁷, en el cual se describen los progresos alcanzados hasta el momento en la implementación de los compromisos adquiridos. La Comisión Ciudadana considera que el Informe de Avance representa un instrumento muy valioso para conocer de manera práctica y ágil los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional en los tres grandes componentes que componen el Plan de Acción, y en esa medida recomienda fortalecer la divulgación y socialización de dicho documento.

La CNCLC valora de manera positiva los progresos reportados en dicho informe vinculados con los relacionados con ámbitos de acción de la CNCLC como lo son: el fortalecimiento de plataformas electrónicas de divulgación de información como el Portal del Estado Colombiano¹⁸; una mayor cobertura y alcance territorial del Programa Gobierno en Línea; el seguimiento al cumplimiento de la política de racionalización de trámites; los esfuerzos de implementación de esquemas de rendición de cuentas a nivel territorial; los avances del programa Colombia Compra Eficiente, entre otros.

Al mismo tiempo, la Comisión Ciudadana hace un llamado al Gobierno Nacional a difundir y a socializar tanto entre las entidades del Estado comprometidas con su ejecución, como al sector privado y a la sociedad civil el Plan de Acción y a estimular su participación real en su seguimiento y monitoreo. Así mismo, a mantener la prioridad y los esfuerzos alrededor de aspectos fundamentales identificados también en el Informe de Avance como: el fortaleciendo del empleo público; la elaboración del plan de implementación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el ámbito nacional y territorial, bajo mecanismos de coordinación inter institucional y de colaboración con la sociedad civil; el fortalecimiento del uso del portal Sinergia (sinergia.dnp.gov.co) a partir de la adaptación de los contenidos en sus

¹⁴Gobierno Nacional, Prosperidad para todos “Informe Colombia - Alianza para el Gobierno Abierto” Septiembre de 2013

¹⁵Ibíd.

¹⁶<http://www.urnadecristal.gov.co/acuerdo-y-tematica/plan-de-accion-alianza-gobierno-abierto>

¹⁷<http://www.opengovpartnership.org/country/colombiaself-assessment/self-assessment-esp%C3%B1ol>

¹⁸www.gobiernoenlinea.gov.co, www.datos.gov.co, www.aplicaciones.gov.co

componentes a las necesidades de información de los diferentes tipos de usuarios; la culminación del proceso de elaboración del Manual Único de Rendición de Cuentas; la pronta aprobación, publicación e implementación de la Política Integral de Lucha contra la Corrupción y el fortalecimiento de las metodologías de elaboración de planes anticorrupción, ambas iniciativas mencionada anteriormente en el presente documento; continuar con los esfuerzos de difusión y capacitación a la ciudadanía sobre el uso de la información contenida en el Portal de Transparencia Económica para facilitar ejercicios efectivos de seguimiento y control ciudadano a la gestión pública; continuar avanzando en la implementación del Sistema de Monitoreo, Control y Evaluación del Sistema General de Regalías; y poner en marcha lo antes posible la plataforma Mapa Regalías¹⁹ dado su amplio potencial en materia de acceso a la información pública y control social al uso de las regalías en Colombia.

En el marco de la implementación del Plan de Acción de la Alianza para Gobierno Abierto, la CNCLC también recomienda al Gobierno Nacional complementar los esfuerzos de puesta en marcha y funcionamiento del Observatorio Anticorrupción, con información transmitida en lenguaje claro y de fácil interpretación para la ciudadanía; complementar los compromisos estipulados en el Plan de Acción en materia de control social con aspectos clave para el ejercicio de este derecho ciudadano como la asesoría y apoyo coordinado, enfocado y práctico a grupos de control ciudadano, y el fortalecimiento de canales de denuncia y de protección a denunciantes de corrupción; hacer una valoración sobre el alcance efectivo de la Urna de Cristal como herramienta de control social que facilite la interacción entre ciudadanía y entidades públicas para la aplicación de correctivos, sanciones o respaldo al desempeño de los funcionarios públicos, es decir más allá de ser un instrumento de divulgación y socialización de iniciativas gubernamentales; dar a conocer los resultados del primer piloto de la Ventanilla Única de Denuncias con el fin de reportar avances en la implementación de un compromiso tan importante para el país; avanzar mediante un proceso abierto y participativo en la reglamentación del Estatuto Anticorrupción.

Por último, la CNCLC hace un llamado a los distintos actores involucrados en el proceso de Alianza para el

Gobierno Abierto en Colombia a asegurar la continuidad de la iniciativa pese a la coyuntura electoral y un eventual cambio de Gobierno, teniendo en cuenta que este tipo de compromisos internacionales deben ser asumidos como compromisos de Estado y no de Gobierno.

3.2 Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI)

Uno de los compromisos internacionales asumidos por el Gobierno Nacional y que se encuentra contemplado dentro del Plan de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto es “el proceso orientado a presentar la candidatura de Colombia ante el Secretariado de EITI, que tiene como objetivo la publicación de la trazabilidad del sector extractivo (petróleo, gas y minerales) y que promueve la transparencia y la rendición de cuentas”²⁰. La Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI por sus siglas en inglés) busca monitorear y conciliar los pagos que hacen las empresas y los pagos que recibe el gobierno por la explotación de recursos renovables y no renovables. Esta iniciativa es aplicada de manera voluntaria por los países cuyos gobiernos pretenden mejorar la gobernanza, involucrando a las empresas y la sociedad civil²¹. Hasta la fecha, EITI ha sido suscrita por 36 países. En el caso de América Latina, Perú es el único país que cumple los requisitos establecidos por el estándar EITI, mientras que Guatemala y Honduras son países candidatos a alcanzar el nivel de cumplimiento. En el marco de la Sexta Conferencia Mundial de EITI realizada en mayo de 2013, el Gobierno colombiano formalizó su interés de presentarse como país candidato a la Iniciativa. Esto implica que el Gobierno se comprometió a trabajar con la sociedad civil y las empresas en el marco de un Comité Multipartes que construya un plan de trabajo orientado a alcanzar el nivel de cumplimiento, proceso que será validado por el Consejo Internacional del EITI.

Teniendo en cuenta que el sector extractivo ha sido particularmente sensible a riesgos y actos de corrupción

¹⁹<http://maparegalias.sgr.gov.co/#/>

²⁰<http://www.urnadecristal.gov.co/acuerdo-y-tematica/plan-de-accion-alianza-gobierno-abierto>

²¹Secretaría internacional EITI, “El Estándar EITI”, Julio 11 de 2013.

en el país²², la Comisión Ciudadana reconoce la importancia del proceso de adhesión a EITI para el país como mecanismo que contribuirá a generar de manera colectiva información confiable sobre el sector extractivo que sirva como insumo para fortalecer la rendición de cuentas en el mismo, para alimentar el desarrollo participativo de políticas públicas y para incrementar la coordinación entre entidades del Estado y entre estas, el empresariado y la ciudadanía. En ese sentido, la Comisión Ciudadana destaca los esfuerzos desarrollados en meses recientes para avanzar en la designación de los representantes tanto del Gobierno Nacional como del sector privado²³ y de la sociedad civil en el Comité Multipartes²⁴. Al mismo tiempo, la Comisión Ciudadana identifica que este proceso implicará un esfuerzo de largo aliento que por lo mismo deberá generar un valor agregado claro para el país, y en esa medida reconoce la existencia de retos importantes asociados a la implementación de la iniciativa. En primer lugar, será necesario garantizar que se cumpla como mínimo con los estándares en materia de acceso a la información pública ya existentes en el país, en particular los que estarán contenidos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En segundo lugar, aunque en principio la Iniciativa EITI se limitó a la relación de pagos por parte de la Industria extractiva y los pagos recibidos por el Estado, el estándar 2013 que será referente para Colombia se ha ampliado hasta incorporar divulgación sobre el régimen fiscal, el marco contractual, los datos de producción, los procedimientos de concesión de licencias, los mecanismos de asignación de ingresos y los gastos, los esquemas de transferencias a los gobiernos locales, y la inversión de las regalías y recursos económicos generados por el sector. En ese sentido, la CNCLC llama la atención sobre el compromiso de los tres sectores que estarán representados en el Comité Multipartes para que aborden todos los ámbitos contemplados en el estándar 2013 de EITI y logren dar mayor alcance a la iniciativa, pues su éxito dependerá de ir más allá del cumplimiento de los mínimos establecidos.

En tercer lugar, la Comisión considera relevante darle un alcance territorial a la iniciativa, que es precisamente donde se desarrolla la industria extractiva, con el fin de facilitar la apertura de espacios de diálogo entre actores locales públicos, privados y sociales que tradicionalmente

han contado con distintos niveles de información y altos grados de desconfianza. Adicionalmente, de manera similar al Plan de Acción de la Alianza para Gobierno Abierto, la CNCLC recomienda difundir y a socializar aun más tanto entre las entidades del Estado comprometidas con su ejecución, como al sector privado y a la sociedad civil la iniciativa EITI, y a estimular su participación real en su seguimiento y monitoreo. Tal como lo indicó la CNCLC en su primer informe al analizar la reforma que dio origen al Sistema General de Regalías, se considera necesario que el desempeño del sector extractivo mantenga un balance entre los principios de transparencia y eficiencia por un lado, y los que sustentan la descentralización política y administrativa del país plasmados en la Constitución Nacional, con el fin de garantizar una toma de decisiones acorde con las necesidades propias de las regiones y municipios. De esta manera los temas y objetivos abordados bajo EITI serán articulados con las necesidades de las empresas, del Estado, de los ciudadanos y la sociedad civil, tanto a nivel nacional como a nivel territorial.

Por último, al igual que en varios de los temas abordados en el presente informe, la Comisión Ciudadana exhorta

²²Tal como lo indicó el Primer Informe de la CNCLC, uno de los argumentos que sustentaron la reforma impulsada por el Gobierno Nacional en el año 2012 a este sistema fue la necesidad de poner fin a la corrupción asociada al mal uso en la ejecución de las regalías, <http://www.semana.com/nacion/articulo/lo-debe-saber-sobre-proyecto-regalias/122885-3>, <http://www.lasillavacia.com/historia/la-reforma-de-regalias-la-recentralizacion-del-poder-mas-drastica-en-decadas-30300>

²³De acuerdo con la información presentada por el Ministerio de Minas durante la II Conferencia Regional del EITI en América Latina y el Caribe realizada el 19 de Noviembre de 2013 en Bogotá, por parte del Gobierno Nacional participarán en el Comité Multipartes el Ministerio de Minas y Energía, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), mientras que por el sector privado participarán Ecopetrol, el Sector de la Minería a Gran Escala y la Asociación Colombiana de Petróleos.

²⁴En el caso de la Sociedad Civil, con el objetivo de garantizar una participación efectiva de la sociedad civil en esta iniciativa, incluyendo la designación de sus representantes en el Comité Multipartes, se conformó un Grupo de Impulso (GI) de Sociedad Civil conformado por Transparencia por Colombia, la Universidad Externado de Colombia, la Fundación Avina, Foro Nacional por Colombia, Gestión Ambiental Estratégica, el CSIR Meta, y el CSIR Sucre. La elección de los representantes de sociedad civil al Comité Multipartes se realizará a inicios de Diciembre de 2013, de acuerdo con la información proporcionada por el GI.

al Gobierno para que mantenga el compromiso de impulsar el proceso de la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas EITI pese a la coyuntura política y electoral en curso, y a buscar convertir esta iniciativa en una política de Estado y no solo un objetivo de un Gobierno.

3.3 Proceso de acceso a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico OCDE y la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Internacionales

En el año 2011 el Presidente Santos formalizó el interés del país en ser miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), organismo multilateral cuya misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo²⁵. En el año 2013 los 34 miembros de la organización aprobaron una hoja de ruta para la adhesión de Colombia a la OCDE en la que se establece el proceso a seguir y se fijan los términos para su futura membresía²⁶. Públicamente el Gobierno ha reconocido que es un reto ingresar a la OCDE, sin embargo es también una oportunidad para “mejorar las políticas públicas en un entorno en que buena parte de la gestión estatal sigue marcada por la inoperancia, la corrupción y el enquistamiento de intereses particulares”²⁷.

Uno de los requerimientos de la OCDE es adherir la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Internacionales, que tiene como objetivo principal “penalizar a las empresas y personas que, en sus transacciones comerciales, ofrezcan, prometan, den dinero o gratificaciones a funcionarios públicos extranjeros, con el fin de beneficiarse en sus negocios”²⁸, lo cual hizo Colombia en Noviembre de 2012.

De acuerdo con la información proporcionada por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, durante Diciembre de 2012 Colombia fue evaluada por el grupo de trabajo de la OCDE contra el cohecho de funcionarios públicos extranjeros. Como resultado, la OCDE identificó que la “legislación de Colombia aparece generalmente capaz de ajustarse a las normas de la Convención”²⁹ y formuló observaciones

que deberán ser abordadas por el país para continuar la armonización de su marco jurídico con este instrumento internacional. Desde la Comisión Ciudadana se resalta el esfuerzo que el Gobierno Nacional ha realizado para avanzar en este proceso, y destaca el carácter de política de Estado que está siendo obtenido por el mismo, lo cual se ilustra entre otras cosas con la pronta ratificación de la Convención antes mencionada.

Mirando al proceso de implementación de la Convención, la Comisión Ciudadana hace eco de los retos puntuales que han sido identificados por Transparencia Internacional relacionados la necesidad de generar información pública y estadísticas claras, completas y oportunas en torno a la corrupción. Esto se debe a que la información oficial sobre los casos de corrupción es emitida ocasionalmente, situación que impide reconocer “si alguna vez las autoridades colombianas han presentado cargos contra un delito de soborno extranjero desde que entró la convención en vigencia la Convención

²⁵OCDE, “Acerca de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)”, disponible en <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>.

²⁶En el marco de la OCDE, Colombia deberá cumplir una serie de requisitos relacionados con las inversiones, cohecho en las transacciones comerciales internacionales, gobernanza corporativa, mercados financieros, seguros y pensiones privadas, competencia, impuestos, medio ambiente, productos químicos, gobernanza pública, política regulatoria, desarrollo territorial, estadísticas, economía, educación, empleo, trabajo y asuntos sociales, salud, comercio, créditos a la exportación, agricultura, pesca, ciencia y tecnología, tecnología de la información y comunicaciones, y políticas del consumidor. La OCDE establece una hoja de ruta para la adhesión de Colombia”, disponible en <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocdeestableceunahojaderutaparalaadhesiondecolombia.htm>

²⁷El Tiempo, “Economía: ingresar a la OCDE: ¿oportunidad o embeleco?” disponible en <http://m.eltiempo.com/revista-credencial/economia-ingresar-a-la-ocde-oportunidad-o-embeleco/8731241>, noviembre de 2013.

²⁸OCDE, “CONVENCIÓN PARA COMBATIR EL COHECHO DE SERVIDORES PÚBLICOS EXTRANJEROS EN TRANSACCIONES COMERCIALES INTERNACIONALES” disponible en http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf

²⁹Secretaría de Transparencia, “Convención contra el cohecho de funcionarios públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales” disponible en http://wsp.presidencia.gov.co/secretaria-transparencia/Documents/OCDE_Evaluaci%C3%B3n%20de%20Colombia.pdf

en 2013”³⁰. Igualmente, Transparencia Internacional indica que aún persisten falencias en la tipificación de las sanciones financieras para que contemplen sanciones pecuniarias a los funcionarios responsables del soborno, si bien el Estatuto Anticorrupción prohibió el soborno directo o indirecto de un funcionario público extranjero³¹. También es necesario emprender acciones concretas para sensibilizar a funcionarios públicos y empresas internacionales en torno al delito de soborno extranjero, y capacitar a los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación en este asunto. Por último, es necesario incrementar los mecanismos de protección a denunciantes y mejores canales de denuncia para ciudadanos.

Más allá de las implicaciones derivadas de la adhesión de Colombia a la Convención contra el Soborno Transnacional, la CNCLC reconoce que el proceso de acceso a la OCDE está significando una gran oportunidad para que Colombia pueda avanzar en la prevención y sanción de la corrupción a partir de la adopción de modelos de políticas y prácticas que podrán complementar de manera efectiva los esfuerzos institucionales y legales que vienen impulsándose en el país desde hace varios años. Sin duda el incentivo de acceder a una organización con el potencial de favorecer la actividad económica nacional, contribuye a que este proceso esté dentro de las más altas prioridades del Gobierno Nacional y a que, como se mencionó antes, se proyecte como una política de Estado. Lo anterior no deberá ser ignorado por parte del sector público ante un eventual cambio de Gobierno en el 2014, pero tampoco por el sector privado y la sociedad civil colombiana, y por lo tanto el proceso de acceso a la OCDE deberá mantenerse dentro de la lista de prioridades en la lucha contra la corrupción en los próximos años.

4. ¿Cómo cierra Colombia el 2013 en cuanto a indicadores anticorrupción?

Al cierre del año 2013, la Comisión Ciudadana considera relevante hacer un balance sobre varios de los instrumentos de medición en materia de corrupción y transparencia. Según el Índice de Percepción de Corrupción 2013 divulgado en Diciembre por Transparencia Internacional, el país mantiene la calificación de 36 sobre 100 que alcanzó en 2012

(siendo 0 mayor percepción de corrupción y 100 menor percepción de corrupción), lo que lo ubica en el puesto 94 entre 177 países evaluados. En el contexto de las Américas, Colombia se encuentra por debajo del puntaje promedio de la región (45) y está en el puesto 18 en un ranking de 32 países, muy por debajo de países con calificaciones aceptables como Canadá (81), Barbados (75) y Uruguay (73). Según Elisabeth Ungar, Directora de Transparencia por Colombia, “mientras continuemos viendo que hay justicia dilatoria para los corruptos y que los niveles de sanción no son coherentes con el gran daño social y económico, la percepción de corrupción no va a disminuir”. Transparencia por Colombia subraya también la responsabilidad considerable del sector privado en el problema de la corrupción y, con respecto a las elecciones de 2014, pide más transparencia en la financiación de campañas políticas que constituye unas de las fuentes principales de la corrupción.

Por otro lado, el Barómetro Global de Corrupción, una encuesta de opinión pública sobre percepciones y experiencias de corrupción publicada por Transparencia Internacional, revela que en 2013, un 62% de los Colombianos encuestados consideran que la corrupción es un problema ‘muy serio’ en el sector público. Los ciudadanos encuestados opinan que los sectores más afectados por este reto son los políticos –tanto en los partidos como en el legislativo– y los funcionarios públicos, seguidos por la rama judicial, los servicios médicos y de salud, la policía y las fuerzas militares. En términos de participación ciudadana en la lucha anticorrupción, los resultados de esta encuesta son alentadores, pues mientras que en 2010 el 86% de los encuestados afirmaron estar dispuestos a reportar hechos de corrupción, en 2013 este porcentaje se elevó al 91%. Hay que señalar que ese incremento en la voluntad ciudadana de reportar casos de corrupción es un fenómeno generalizado en todo el continente, pero Colombia obtiene de los mayores porcentajes³².

³⁰Transparencia Internacional, “EXPORTING CORRUPTION PROGRESS REPORT 2013: ASSESSING ENFORCEMENT OF THE OECD CONVENTION ON COMBATING FOREIGN BRIBERY” disponible en http://www.transparency.org/whatwedo/pub/exporting_corruption_progress_report_2013_assessing_enforcement_of_the_oecd, octubre de 2013.

³¹Ibíd.

³²Restrepo Marcela, Corporación Transparencia por Colombia, “Análisis del Barómetro Global de Corrupción 2013”, Septiembre de 2013.

Otro indicador internacional, el Barómetro de las Américas de 2012 realizado por el Latin American Public Opinion Project (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt, indica que con un promedio de 82 puntos en una escala de 0 a 100, Colombia es el país latinoamericano con el mayor nivel de percepción de corrupción en 2012. Además, la tasa de victimización por la corrupción, o sea el porcentaje de entrevistados que informaron que se les había exigido un soborno en el último año, aumento en más de un 50% entre 2011 y 2012³³.

A nivel nacional, la Tercera Encuesta Nacional sobre Prácticas contra el Soborno en Empresas Colombianas que realiza Transparencia por Colombia junto con la Universidad Externado de Colombia, reveló que aunque el 94% de los empresarios encuestados consideran que se ofrecen sobornos en el entorno del negocio, sólo un 42% implementa prácticas para prevenir este delito. Según los empresarios, las modalidades de soborno más recurrentes son los pagos para acelerar o facilitar trámites (65%) y las contribuciones políticas (54%). De hecho, aunque la mitad (50%) de los empresarios tiene como regla hacer contribuciones a campañas políticas, un bajo porcentaje (6%) llevan un registro contable exacto sobre estas y sólo el 4% brinda información a quien lo solicite. Esta falta de transparencia en las contribuciones políticas constituye un riesgo de corrupción preocupante con miras a las elecciones de 2014³⁴.

El Estudio sobre Prácticas para Contrarrestar el Soborno en un Grupo de Empresas del Sector Hidrocarburos que realizó igualmente Transparencia por Colombia junto con la Universidad Externado, reveló que aunque el 44% de empresas encuestadas incorporan lineamientos sobre prácticas anti soborno en las capacitaciones y comunicaciones internas, una gran parte de las empresas (35%) no establecen sanciones sobre actos o intentos de soborno. Además, la mayoría de las empresas (52%) no cuentan con canales de denuncia para casos de soborno aunque estos constituyen un mecanismo crucial y eficiente para contrarrestar el soborno. A pesar de que la gran mayoría (70%) de los encuestados reconocen la utilidad de las prácticas antisoborno, factores como la percepción de acciones deshonestas por la competencia (42%) y la corrupción en el sector público (39%) desincentivan a muchas empresas a implementar prácticas de prevención del soborno³⁵.

Según la Encuesta de Fraude en Colombia 2013 realizada por KPMG Colombia, en el último año el 31% de los crímenes económicos que afectaron a las compañías en Colombia se relacionaron con alguna práctica corrupta, y el daño económico de la corrupción se acercó a los 800 millones de dólares. De hecho, las propias compañías que recurrieron a la corrupción reconocen sus consecuencias negativas. El 34% padece incrementos en los costos de operación, el 23% indica que la corrupción distorsiona a los precios de mercado y el 19% experimenta un daño en las relaciones de negocios. En Colombia, no es la alta dirección ni tampoco el nivel operativo de las compañías, sino el nivel gerencial o medio que es el principal responsable de delitos de corrupción (el 48%) y que provoca la gran mayoría (el 67%) del daño económico resultando de estas prácticas³⁶.

Otros datos recientes en materia de corrupción pueden recogerse del Quinto Panel de Opinión elaborado por Cifras & Conceptos S.A., que busca conocer las percepciones de los líderes de opinión del país. De acuerdo con los resultados de este estudio, la corrupción constituye unos de los desafíos políticos más importantes para Colombia en el 2014. La corrupción fue identificada como un reto central para el año que viene por el 10% de los encuestados, al lado de otros temas de actualidad como la necesidad de mejorar la gobernabilidad (12%), las elecciones del 2014 (21%) y los acuerdos de paz (40%). En el estudio también se calificó el desempeño del Presidente en sus esfuerzos para disminuir la corrupción durante el último año, recibiendo una calificación de 45 en una escala de 1 a 100, donde 1 es una calificación muy negativa y 100 muy positiva. Igualmente, este estudio indica que la lucha anticorrupción parece haber

³³Juan Carlos Rodríguez Raga y Mitchell A. Seligson. Cultura política de la democracia en Colombia y en las Américas, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades. 2012

³⁴Transparencia por Colombia y Universidad Externado Tercera encuesta nacional sobre prácticas contra el soborno en empresas colombianas: resumen ejecutivo. 2012

³⁵Transparencia por Colombia y Universidad Externado, "Informe sobre el Estudio sobre Prácticas para Contrarrestar el Soborno en un grupo de Empresas del Sector Hidrocarburos" septiembre de 2013

³⁶KPMG Colombia, 'Encuesta de Fraude en Colombia 2013, disponible en <http://www.kpmg.com/co/es/servicios/advisory/paginas/evento%20encuesta%20de%20fraude%20en%20colombia.aspx>

sido un área de débil desempeño en comparación con otras actividades como la impulsión del crecimiento económico (60) o el mejoramiento de las relaciones internacionales (68).

Para la CNCLC, del anterior panorama pueden generarse algunas conclusiones al cierre del año. En primer lugar, es importante destacar que los esfuerzos de fortalecimiento de la institucionalidad pública y del marco jurídico para la lucha contra la corrupción siguen requiriendo un mayor nivel de implementación, especialmente si se desea contrarrestar la percepción negativa que mantiene el país en dos de los indicadores anteriormente mencionados (IPC y LAPOP). Si bien esta recomendación no es novedosa, es importante señalar que algunos de los indicadores anteriormente presentados hacen énfasis sobre el rol fundamental de la sanción: una de las fuentes del IPC muestra una mejora importante relacionada con la sanción de casos de corrupción que implican a funcionarios públicos, mientras que el Barómetro Global de la Corrupción plantea una oportunidad importante a aprovechar en la mayor disposición de la ciudadanía a denunciar que debe ser aprovechada. Una posibilidad para ello podría ser seguir enfocando los esfuerzos de denuncia e investigación en sectores vulnerables a la corrupción y de alta sensibilidad para la ciudadanía, lo cual además podría ayudar a contrarrestar los niveles de victimización reportados por LAPOP. A lo anterior se debe sumar un llamado a fortalecer desde la ciudadanía la sanción social, política y comercial frente a actores políticos y privados que hayan incurrido en prácticas de corrupción.

En segundo lugar, sigue existiendo una clara oportunidad de fortalecer los mecanismos de prevención y lucha contra la corrupción en el sector privado, especialmente ante la evidencia renovada que presenta el informe de KPMG sobre los costos económicos del fraude en el ámbito empresarial. La Comisión Ciudadana destaca la relevancia de los esfuerzos de autorregulación en las empresas, pero hace un llamado a que los mismos generen resultados efectivos más allá de la observación de códigos o normas de comportamiento ético. En esa medida, invita al sector empresarial a fortalecer mecanismos de denuncia y protección a denunciantes, junto con hacer mayores esfuerzos de sensibilización

para la prevención de actos de corrupción especialmente en la interacción con el sector público. Lo anterior es particularmente relevante ante el contexto económico internacional en el cual Colombia viene insertándose progresivamente, en el cual las prácticas efectivas de transparencia han incrementado su importancia dentro del entorno empresarial.

En tercer lugar, como se mencionó anteriormente, es necesario redoblar esfuerzos de prevención en medio del actual contexto electoral, especialmente si se tiene en cuenta que uno de los componentes que más afectaron en la baja calificación que Colombia mantiene en el IPC está asociada con una mala percepción en el sistema político. Asimismo, se producen alertas importantes frente a los datos anteriormente mencionados sobre la debilidad en procesos de autorregulación del sector privado en cuanto a aportes a campañas políticas. Nuevamente la CNCLC hace un llamado al sector empresarial a fortalecer la transparencia en sus prácticas de aportes a campañas, así como a pedir cuentas sobre el uso de los mismos. Se invita igualmente a la ciudadanía a aprovechar el contexto electoral para poner en marcha su mayor disposición a tomar parte en iniciativas de lucha contra la corrupción, iniciando con la responsabilidad de ejercer su derecho al voto de manera informada, e igualmente denunciando ante las autoridades competentes posibles delitos electorales y prácticas de abuso de recursos o bienes del Estado para propósitos partidistas.

Por último, es necesario retomar la importancia dada a los acuerdos de paz como uno de los principales desafíos identificados para 2014 en el Quinto Panel de Opinión de Cifras & Conceptos S.A. La CNCLC destaca la alta importancia de los temas de transparencia y lucha contra la corrupción para un eventual escenario de postconflicto que pueda generarse como resultado de los actuales diálogos en La Habana. La paz, entendida no solo como el fin del conflicto armado, implicará la superación de los altos niveles de desconfianza que la corrupción ha generado entre actores públicos, privados y sociales en todo el país, 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 situación de estabilidad política, económica y social.

5. Recuento de algunos casos de corrupción de alto impacto en el 2013: es prioritario atacar la impunidad

De manera similar al balance realizado en cuanto a indicadores anticorrupción, la CNCLC considera relevante hacer referencia a algunos de los casos de corrupción que podrían considerarse como de alto impacto para la sociedad colombiana, con el fin de reiterar uno de los principales mensajes transmitidos por la Comisión Ciudadana desde su primer informe: es prioritario atacar la impunidad de los casos de corrupción.

Desde 2011, uno de los casos más controversiales de corrupción no solo a nivel Distrital sino a nivel nacional, ha sido el denominado “Carrusel de la Contratación” en el cual estuvieron involucrados el Alcalde de Bogotá de aquel entonces, políticos, empresarios, y funcionarios públicos. Tres años después de la primera denuncia solo se han condenado a algunos de los responsables, como es el caso de los hermanos Miguel y Manuel Nule. Si bien las autoridades de control y el sistema judicial han abierto un gran número de investigaciones al respecto, las condenas a varios de los principales implicados aun no han sido resueltas³⁷, entre ellos el ex Alcalde Samuel Moreno y su hermano Iván Moreno, lo cual fortalece la sensación de impunidad para un caso que ha afectado enormemente la credibilidad de la institucionalidad pública de Bogotá y el país.

Otro escándalo de corrupción que ha agobiado a la sociedad colombiana desde 2011, es el caso de Saludcoop, el cual involucra no solo a actos realizados por la EPS mencionada sino también a funcionarios públicos que realizaron acciones fraudulentas para realizar millonarios recobros al Fosyga. A la fecha, la Contraloría General de la República ha condenado a directivos de SaludCoop a pagar 1,4 billones de pesos por haber desviado la misma suma de dineros públicos previstos para la salud de los Colombianos que acabaron en inversiones ajenas a ese fin. Esta sanción se suma a la inhabilidad impuesta por la Procuraduría General de la Nación a Carlos Palacino, ex Presidente de SaludCoop, para ejercer cargos públicos por 18 años, junto con una multa de 56 millones de pesos. La Procuraduría también inhabilitó a 11 directivos de la firma por 10 años y los

multó a pagar 27 millones de pesos³⁸. Si bien en este caso ha habido avances por parte de los órganos de control, la CNCLC nota que es necesario que el país también considere el daño social que se ha generado y exigir una reparación correspondiente a ese daño, más allá del restablecimiento de los dineros públicos que han sido malversados, de las inhabilidades políticas y las sanciones penales.

Ahora bien, siendo el sistema judicial la instancia llamada a evitar la impunidad en una sociedad democrática, uno de los principales casos que contribuyen agravar la situación de ausencia de sanción ha sido la revelación del esquema de jueces, funcionarios judiciales y particulares que cobraban montos millonarios por direccionar procesos, cambiar presos de cárcel y conceder libertades injustas en los juzgados de Paloquemado en Bogotá. Inicialmente, la Fiscalía ordenó medidas de aseguramiento contra los once acusados, siete de ellos fueron enviados a prisión, mientras que tres jueces implicados quedaron en libertad por insuficiencias probatorias³⁹. La CNCLC considera que esta situación es extremadamente grave si el país en realidad quiere ganar la lucha contra la corrupción, y en esa medida hace un llamado urgente a que desde los más altos niveles de dirección de la rama judicial se ponga en marcha un proceso de reforma estructural que le devuelva la confianza al sistema. De manera complementaria, será necesario avanzar firmemente en las investigaciones de más de mil funcionarios de la rama judicial por hechos relacionados con corrupción que actualmente se adelantan desde la Unidad Nacional para la Investigación de Funcionarios de la Rama Judicial de la Fiscalía General, con alcances en distintos Departamentos del país⁴⁰.

³⁷Revista Semana, ‘Carrusel’: ¿por qué no pasa (casi) nada? Disponible en <http://www.semana.com/nacion/articulo/carrusel-de-la-contratacion-de-bogota/365853-3>. Noviembre de 2013.

³⁸El Tiempo, “Contraloría condena a directivos de Saludcoop a pagar \$ 1,4 billones”, disponible en http://www.eltiempo.com/justicia/condena-a-carlos-palacino-de-saludcoop_13184725-4

³⁹El Tiempo, “Libre, uno de los jueces de Paloquemado detenido por caso de corrupción”, disponible en http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-13137902.html, Octubre del 2013.

⁴⁰El Espectador, “Fiscalía investiga a cerca de mil funcionarios de la Rama Judicial por actos de corrupción”, disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/fiscalia-investiga-cerca-de-mil-funcionarios-de-rama-articulo-461108>, Noviembre de 2013.

Lamentablemente la confianza en los sistemas de control del Estado colombiano también se está viendo afectada por el enfrentamiento público entre las cabezas de la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la Nación. Si bien los hechos puntuales por los cuales se están realizando las respectivas investigaciones de parte y parte deben ser esclarecidos ante el país⁴¹, CNCLC hace un llamado a ambas entidades a dirimir esta situación evitando desmeritar la imagen y rol fundamental de las mismas.

Si bien durante el año 2013 se presentaron en el país varios casos más que pueden considerarse de alto impacto para la sociedad, entre ellos las devoluciones ilegales en la DIAN⁴² o situaciones como la del Gobernador de la Guajira, Juan Francisco Gómez Cerchar⁴³, mediante esta breve referencia de casos la Comisión Ciudadana quiere llamar la atención sobre la necesidad de emprender mayores esfuerzos para superar la impunidad que es uno de los mayores alicientes para que la corrupción siga perpetuándose en Colombia. Es un reto del Estado colombiano avanzar para que los implicados en los casos no solo tengan que rendir cuentas ante la justicia, también es necesario que reparen el daño causado a la sociedad colombiana mediante la sanción social y política, como se mencionó antes.

6. Rendición de cuentas sobre las actividades de la CNCLC

6.1. Reuniones de la Comisión, el plan de acción y los principales temas abordados

Durante 2013 la Comisión Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción realizó cuatro reuniones presenciales (en Enero, Julio, Octubre y Noviembre) durante las cuales se ha buscado sido esclarecer el alcance de sus funciones, interactuar con representantes de instancias públicas como la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República y la Veeduría Distrital de Bogotá, y determinar un plan de acción que incorpore las expectativas de los Comisionados. En particular sobre el plan de acción, la CNCLC ha identificado los siguientes temas como sus principales ejes programáticos: acceso a la información pública, contratación pública, política antitrámites,

atención al Ciudadano (entendida específicamente como promoción de canales de denuncia y protección a denunciantes de corrupción), y democratización de la administración pública (entendida específicamente como fortalecimiento de la rendición y petición de cuentas).

Por otro lado, la Comisión Ciudadana también se ha concentrado en el análisis sobre las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo en materia de estrategias contra la corrupción, los desarrollos normativos que contribuyen en la implementación de estrategias contra la corrupción (en particular la Ley de Transparencia y Acceso a la Información), los compromisos internacionales asumidos por el país en este ámbito, y las reformas y avances institucionales. Estos puntos fueron condensados en el Primer Informe de la Comisión Ciudadana, y varios de ellos retomados por el Segundo Informe a través del presente documento.

6.2. El Informe Anual de la Comisión Ciudadana

En el mes de Julio de 2013 la Comisión Nacional Ciudadana presentó al Señor Presidente de la República el Primer Informe de seguimiento, evaluación y recomendaciones a las políticas, planes y programas de lucha contra la corrupción. En este Informe la CNCLC llamó la atención, entre otros aspectos, sobre la necesidad de fortalecer la coordinación entre las diferentes dependencias y entidades estatales involucradas en la lucha contra la corrupción, con el fin de aunar esfuerzos y contribuir al logro de resultados concretos. Asimismo, se indicó que es necesario continuar con los esfuerzos para superar la

⁴¹Revista Semana, "Noveno 'round' entre fiscal y contralora", disponible en <http://www.semana.com/nacion/articulo/enfrentamientos-fiscal-contralora/364744-3>, Noviembre de 2013.

⁴²El Espectador.com, "Aseguran a seis personas por desfalco a la Dian", disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/aseguran-seis-personas-desfalco-dian-articulo-459463>, Noviembre de 2013.

⁴³El Espectador, "Capturan al gobernador de La Guajira, Francisco Gómez Cerchar", disponible en <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/ordenan-captura-del-gobernador-de-guajira-francisco-gom-articulo-452123>, Octubre de 2013.

impunidad, que es uno de los mayores alicientes para que la corrupción siga perpetuándose en Colombia, tal como se ha reiterado en este Segundo Informe. Otras recomendaciones y conclusiones del Primer Informe fueron:

- La Comisión Nacional Ciudadana resaltó la necesidad de construir un plan de acción para la implementación de la Política Pública de Lucha Contra la Corrupción una vez que la misma sea divulgada por el Gobierno Nacional. El plan debería incluir compromisos concretos, medibles y realizables en el corto plazo.
- Sobre el Estatuto Anticorrupción, la Comisión considera prioritario avanzar rápidamente en su reglamentación e identificar estrategias de actuación en procesos neurálgicos de la gestión pública, así como realizar ejercicios de socialización del mismo en todo el país.
- La Comisión destaca la importancia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional como herramienta fundamental para avanzar en el fortalecimiento de los niveles de transparencia y en la lucha contra la corrupción en Colombia.
- Sobre los Compromisos Internacionales asumidos por el Gobierno para contribuir con la lucha contra la corrupción, la Comisión recomendó que debe existir una correspondencia entre la agenda interna del Gobierno Nacional y las apuestas de la agenda internacional.

6.3. Gestión de recursos para el funcionamiento de la CNCLC y su Secretaria Técnica

Para garantizar el funcionamiento y puesta en marcha de las actividades de la Comisión Ciudadana, la Secretaria Técnica elaboró y presentó dos propuestas de financiamiento durante el 2013: una para la Comisión Europea denominada “Incidencia de la Sociedad Civil en el Diseño y Adopción de Políticas Anticorrupción” y otra preparada para el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República de Colombia (DAPRE).

El objetivo del proyecto presentado a la Comisión Europea fue garantizar la incidencia de actores de

la sociedad civil en el diseño y adopción de medidas y políticas anticorrupción por parte del Estado Colombiano, a través de acciones de monitoreo, evaluación y producción de recomendaciones. Los resultados esperados de este proyecto asociados a la CNCLC son lograr el funcionamiento operativo de la Comisión, poner en marcha el instrumento denominado “Monitor Ciudadano” como mecanismo de monitoreo y evaluación de las medidas y políticas anticorrupción, y la presentación de informes públicos periódicos de la CNCLC. Este proyecto entró en ejecución en el mes de Octubre de 2013 para un periodo de 3.5 años y un apoyo aproximado de 115 millones de pesos anuales⁴⁴.

Adicionalmente, la Secretaria Técnica elaboró una propuesta al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en observancia de lo dispuesto en el Decreto 4632 de 2011 que dispone en su artículo 15 el financiamiento de la Secretaria Técnica de la Comisión⁴⁵. Esta propuesta tenía como ejes centrales el fortalecimiento de las capacidades para el análisis y seguimiento de políticas y programas anticorrupción, el fortalecimiento del alcance sectorial y de relaciones interinstitucionales de la Comisión, y la contribución a su capacidad operativa. Sin embargo, esta propuesta no tuvo curso dentro de la Presidencia de la República.

En complemento a la gestión de recursos anteriormente descrita, durante el 2013 los Comisionados han desarrollado su función bajo el carácter ad honorem que le establece el Estatuto Anticorrupción.

⁴⁴Este apoyo se enmarca dentro del proyecto “Fortalecimiento Institucional de la capacidad colombiana para aumentar la integridad y la transparencia” (Convenio de Financiación No. 2012/023 – 476) entre el Estado colombiano y la Unión Europea.

⁴⁵Decreto 4632 de 2011, Artículo 15. “Los gastos en que incurra la secretaria técnica serán asumidos por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en los términos que defina el Director de la entidad”.