

# La corrupción triunfa en donde la ciudadanía calla

**VI** informe de seguimiento a compromisos anticorrupción  
Diciembre 2016



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

## La corrupción triunfa en donde la ciudadanía calla Diciembre de 2016

### Comisionados

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

### Equipo de Secretaría Técnica

#### Director del Área de Ciudadanía de Transparencia por Colombia

Andrés Hernández Montes

#### Jefe temático Compromisos Nacionales de Transparencia por Colombia

Juan Felipe Cardona Cárdenas

#### Auxiliar de Programa de Transparencia por Colombia

Mélany Flórez De La Hoz

#### Equipo de Comunicaciones de Transparencia por Colombia

Paula Santamaría Giraldo  
María Paula Rincón Santamaría

#### Diseño, Diagramación y Producción

Papyrus Formas e Impresos Ltda.

Este documento se ha realizado con la ayuda de la Comunidad Europea 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 de Lucha Contra la Corrupción (CNCLCC) y en ningún modo debe considerarse que refleja la posición de las entidades que proporcionaron apoyo para su realización.

### Comisión Nacional Ciudadana de Lucha Contra la Corrupción

 @CNCLCC

 ciudadanoscontralacorrupcionco

Tel. (+57 1) 610 0822

Carrera 45A n.º 93-61

Bogotá D.C., Colombia

[www.ciudadanoscontralacorrupcion.org](http://www.ciudadanoscontralacorrupcion.org)

# CONTENIDO

<b>Prologo</b>	<b>5</b>
<b>Editorial</b>	<b>11</b>
<b>Avanzamos</b>	<b>15</b>
• Colombia en la Cumbre Mundial Anticorrupción. El reto es pasar de las palabras a los hechos.	17
• Cumpliendo con uno de los compromisos para ingresar a la OCDE. Colombia ya tiene Ley Antisoborno Transnacional.	19
• Tres proyectos de ley claves para la lucha contra la corrupción. Que la coyuntura no sea excusa para ignorarlos	21
- Protección a reportantes.	21
- Beneficiarios finales de las empresas.	23
- Sistema de compra pública.	24
• Publicación de la declaración de bienes y renta. El Ejecutivo cumplió. ¿Para cuándo los demás?.	26
• Nuevos Fiscal y Procurador general. Que las buenas intenciones se conviertan en acciones.	27
• Agendas ciudadanas anticorrupción en los planes de desarrollo local. Muchos compromisos, tímidos avances.	28
• Cápsulas de buenas prácticas.	29
<b>Retrocedimos</b>	<b>31</b>
• <b>Transparencia legislativa. El Congreso que se niega a auto-reformarse</b>	<b>33</b>
- Proyecto de ley “Sanciones para la inasistencia de los congresistas y funcionarios	33
- Proyecto de ley que promueve la transparencia y la rendición de cuentas de Congresistas	33
- Proyecto de ley que regula cabildeo	34
- Proyecto Código de ética del Congresista	34
• Ventanilla Única de Denuncias de Corrupción. Sin doliente, sin avances, ¿sin futuro?	35
<b>Ojo a la corrupción</b>	<b>37</b>
• Corrupción en el Programa de Alimentación Escolar. Cuando la corrupción es un asunto de vida o muerte.	39
• Pedagogía.	41
• Puesta en marcha del Centro de Asistencia Legal Anticorrupción.	43
• Referencias y entrevistas.	44

# Prólogo





# Nombrada la nueva Comisión Nacional Ciudadana

## Nuevos nombres, viejos retos

Con el nombramiento de cinco nuevos comisionados y la ratificación de dos, el pasado 23 de noviembre<sup>1</sup> comenzó una nueva etapa para la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción –CNCLCC.

### Comisionados ciudadanos 2016-2020

- Del 23 de noviembre de 2016 al 23 de noviembre del 2020

#### Representante de los Gremios Económicos

Juan Diego Cano García,  
Director Asuntos Legales,  
Asociación Nacional  
de Comercio Exterior-  
ANALDEX.

#### Representante de Universidades

Nelson Díaz Cáceres,  
Docente Facultad  
Humanidades,  
Universidad EAN.

#### Representante Veedurías Ciudadanas

Mónica Patiño Santa,  
Coordinadora Mesa de  
Gobernabilidad, Mesa  
del Buen Gobierno del  
Valle del Aburra.

#### Representante de Sindicatos

Mirtha Rodríguez  
Valenzuela,  
Presidenta de la  
Federación Nacional  
de Trabajadores de  
la Industria Gráfica,  
Papelera y Afines y  
Miembro del Comité  
Ejecutivo Confederación  
de Trabajadores de  
Colombia.

#### Representantes de las ONG's que luchan contra la Corrupción

Elisabeth Ungar Bleier,  
Directora Ejecutiva,  
Transparencia por  
Colombia.

#### Representante Medios de Comunicación

Amparo Pérez  
Camargo, Defensora  
del Televidente, Canal  
Caracol.

#### Representante Consejo Nacional de Planeación

Julián Domínguez  
Rivera, Presidente  
Ejecutivo, Confederación  
Colombiana de Cámaras  
de Comercio.



<sup>1</sup> Consultar Decreto de designación de los Comisionados Ciudadanos en: <http://bit.ly/2g360F3>

Serán cuatro mujeres y tres hombres los responsables de terminar de consolidar este espacio de seguimiento a las políticas estatales de lucha contra la corrupción –en lo que avanzó con éxito la anterior CNCLCC- y de llevarla al siguiente nivel: convertirla en un actor de la sociedad civil con mayor impacto e injerencia en la prevención, control y sanción de los hechos de corrupción. Tarea que cobra especial trascendencia cuando el contexto del país plantea un cambio histórico: la transición del conflicto al posconflicto, escenario que tiene como uno de sus principales enemigos, precisamente, a la corrupción.

No ha sido un camino sencillo. A pesar de las múltiples alertas al Gobierno Nacional recordándole que en diciembre de 2015 vencía el periodo de 75 % de los comisionados ciudadanos y pocos meses después de los restantes, sólo en junio de 2016, con la sanción del Decreto 958, se reglamentó la forma de postular, terner y nombrar a sus reemplazos. Este proceso se extendió hasta noviembre de 2016, dejando a la Comisión Nacional Ciudadana en interinidad por casi un año.

## Comisionados Ciudadanos antiguos 2011-2015

- Del 9 de diciembre de 2011 al 9 de diciembre de 2015

<b>1</b>	<b>Representante de los Gremios Económicos</b>	<b>Julián Domínguez Rivera</b>
<b>2</b>	<b>Representante de las Organizaciones No Gubernamentales dedicadas a la lucha contra la corrupción</b>	<b>Elisabeth Ungar Bleier</b>
<b>3</b>	<b>Representante de los Medios de Comunicación</b>	<b>Tulio Ángel Arbeláez</b>
<b>4</b>	<b>Representante de las Veedurías Ciudadanas</b>	<b>Rogelio Sánchez</b>
<b>5</b>	<b>Representante del Consejo Nacional de Planeación</b>	<b>Fredy Vega Fernández</b>
<b>6</b>	<b>Representante de las Organizaciones Sindicales</b>	<b>Miryam Luz Triana Alvis</b>

- Del 14 de junio de 2013 al 14 de junio de 2015 (decreto 1248 de 2013)

<b>7</b>	<b>Representante de CONFERILEC</b>	<b>Héctor José Pardo Velásquez</b>
----------	------------------------------------	------------------------------------

- Del 5 de marzo de 2013 al 5 de marzo de 2017 (decreto 0361 de 2013)

<b>8</b>	<b>Representante Universidades</b>	<b>Alvaro Echeverri Uruburú</b>
----------	------------------------------------	---------------------------------

## Proceso de selección de Comisionados Ciudadanos



Fue casi un año en el cual la CNCLCC no pudo funcionar de manera normal. Un año de incertidumbre en el que no se tuvo claro su futuro inmediato, en el que quedó la sensación de que a pesar del discurso gubernamental que priorizó el papel de la ciudadanía en la lucha contra la corrupción, no se le dio la importancia debida a uno de los principales espacios para lograrlo como es la CNCLCC.

Las dudas sobre el grado de compromiso gubernamental van más allá de la demora en la expedición del decreto o la prolongada interinidad. Pasan, además, por los gastos de funcionamiento de la Comisión Nacional Ciudadana, lo cuales deberían estar financiados con recursos del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – Dapre, como lo establece el Decreto 4632 de 2011, que hasta el momento no han sido dispuestos para tal fin, lo que pone en riesgo la operatividad y sostenibilidad de este espacio de la sociedad civil.

Tampoco se ha cumplido el compromiso de establecer mecanismos de diálogo e intercambio de información entre la CNCLCC y la Comisión Nacional de Moralización, espacio al que obligan el Estatuto Anticorrupción y el decreto antes citado, y que desde la CNCLCC hemos solicitado de manera repetida sin éxito, con el fin de coordinar los esfuerzos para la lucha contra la corrupción entre la institucionalidad estatal y la sociedad civil.

Una célebre frase, atribuida a diversos personajes, indica que “lo mejor para que algo no se haga es nombrar una comisión”. Refleja, desde la sabiduría popular, cómo muchas comisiones están condenadas al fracaso desde su nacimiento, pues se crean sin dientes para poder cumplir con sus propósitos.

La Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción no puede convertirse en una de ellas. Los nuevos comisionados ciudadanos deberán continuar con sus esfuerzos para lograr mayor apoyo del Gobierno sin perder la independencia, y mayor injerencia sin dejar de lado la objetividad. La CNCLCC debe convertirse en un espacio útil para el ciudadano del común, sin dejar de ser relevante para la institucionalidad.

Este VI informe, el último elaborado con la orientación de los Comisionados Ciudadanos salientes, es una apuesta en ese sentido: muestra los avances, los retrocesos y los retos en la lucha contra la corrupción en el país. No pretende ser un documento exhaustivo sino uno de prioridades. Esperamos que sea de utilidad y marque el camino para la gestión de la renovada CNCLCC, para las entidades del Estado encargadas de prevenir, investigar y sancionar la corrupción y para la sociedad civil, que debe asumir un rol mucho más activo en la lucha contra este flagelo.

**Los nuevos comisionados deberán continuar con sus esfuerzos para lograr mayor apoyo del Gobierno sin perder la independencia.**

- Fueron asignados los responsables de las ternas por sector.
- Se abrió la convocatoria durante, por lo menos, 15 días calendario en los portales web de los responsables de las ternas y en un medio de amplia circulación nacional.
- Se publicaron en la página web de la Presidencia de la República durante 10 días calendario las hojas de vida de los integrantes de las ternas de cada sector.
- Por el Decreto N° 1887 del 23 de noviembre de 2016 fueron nombrados los nuevos Comisionados Ciudadanos.

Sector de la ciudadanía representado en la CNCLCC	Encargado de la convocatoria y conformación de la terna
Gremios Económicos	Mesa Directiva del Consejo Nacional Gremial
Organizaciones no gubernamentales dedicadas a la lucha contra la corrupción	Consejo Directivo de la Confederación Colombiana de ONG (CCONG)
Universidades	Consejo Directivo de la Asociación Colombiana de Universidades –ASCUN-
Medios de comunicación	Junta Directiva de la Asociación Nacional de Medios de Comunicación –ASOMEDIOS-
Veedurías Ciudadanas	Dirección para la Democracia, Participación Ciudadana y Acción Comunal del Ministerio del Interior. Inscritos en el registro único empresarial (RUE) y en las personerías municipales y distritales
Consejo Nacional de Planeación	Mesa Directiva del Consejo Nacional de Planeación
Organizaciones Sindicales	Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Confederación General del Trabajo (CGT) y la Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC)
Confederación Colombiana de Libertad Religiosa de Conciencia y de Culto	Confederación Colombiana de Libertad Religiosa de Conciencia y de Culto

# Editorial

A large crowd of people is gathered for a public event, likely a political rally or protest. The crowd is seen from behind, filling the foreground and middle ground. Many individuals are holding up various flags, including the national flag of Myanmar (blue, white, and red horizontal stripes with a central emblem) and other regional or organizational flags. Some people are also holding white balloons. In the background, a large, multi-story building with a classical architectural style, featuring arched windows and a central tower, is visible. The sky is overcast and filled with many small, colorful confetti or balloons floating in the air. A green horizontal bar is overlaid on the upper part of the image, containing the word "Editorial" in white text.



# Corrupción, proceso de paz y posconflicto

## Que no nos roben la paz

“¿Paz? ¿Cuál paz? Si acá hasta eso se robaron”. Así empieza Pablo H. a narrar su camino de la guerra a la paz y viceversa en El Salvador<sup>2</sup>. Como guerrero de uno de los bandos enfrentados, siempre se destacó por su valentía, la misma que utilizó para poner todo su empeño en sacar adelante el proceso de paz que le puso fin a un conflicto de doce años y más de 75 mil muertos.

La primera pista que tuvo Pablo de que la utopía de la paz se podía convertir en una pesadilla fueron las largas filas en las que se mezclaban militares y ex guerrilleros por igual, todos descontentos porque las prometidas ayudas y subsidios del posconflicto no llegaban. Pronto la sospecha se convirtió en certeza: el Gobierno no podría cumplir con sus compromisos porque no tenía el dinero para hacerlo. Y no lo tenía porque el presupuesto nacional y los fondos de la cooperación internacional previstos para ello fueron devorados por la corrupción, ocasionando que miles de guerreros, de uno y otro ejército, vieran en las temibles maras su única forma de subsistencia.

La experiencia es útil para Colombia, que de manera sensata le está apostando a la salida negociada a los conflictos con las FARC EP y el ELN, pero donde aún no parece haber suficiente conciencia acerca de la necesidad

de hacer de la transparencia y la lucha contra la corrupción uno de sus ejes transversales.

Que un país en guerra es más proclive a la corrupción, está demostrado<sup>3</sup>. Al fin y al cabo el conflicto debilita las instituciones administrativas y judiciales y la capacidad estatal para monitorear y controlar, aumenta las divisiones sociales y trastoca el concepto de bien público.

La corrupción es también uno de los principales obstáculos que deben afrontar las naciones que hacen tránsito al posconflicto, por cuanto debilita la legitimidad y efectividad del Estado dificultando la distribución de bienes y recursos, minando su capacidad para manejar y resolver conflictos e incluso sirviendo de catalizador para la generación de nuevos enfrentamientos con quienes ven cualquier intento de paz como una amenaza al orden social y político corrupto del que sacaron beneficios durante la guerra o con quienes ocupan los espacios que han dejado los actores armados para desarrollar sus actividades ilegales y criminales<sup>4</sup>.

Reconforta que la lucha contra la corrupción haya quedado incluida tanto en el Acuerdo entre el Gobierno nacional y las FARC EP, como en la agenda de diálogo con el ELN. En el primero de ellos se menciona en 27 ocasiones, estableciendo, entre otras cosas,

que “la participación y el control por parte de ciudadanos y ciudadanas son esenciales para asegurar la transparencia de la gestión pública y el buen uso de los recursos, y para avanzar en la lucha contra la corrupción y contra la penetración de estructuras criminales en las instituciones públicas [especialmente] en un escenario de fin del conflicto y construcción de la paz, en el que será necesario hacer grandes inversiones para cumplir con los objetivos del presente Acuerdo en todo el territorio nacional y en especial en las zonas priorizadas” (punto 2.2.5.).

También contempla la participación de organizaciones sociales y comunitarias en la ejecución de proyectos (punto 6.1.4) y la implementación del un “sistema integrado



- 2 Testimonio real recogido en: C. Silva & F. Cardona (eds.), *La guerra vista por los pacifistas, la paz vista por los guerreros* (Le Atelier – The Social Science Post, La Habana, 2016, s.p.)
- 3 Por ejemplo, diez de los once países clasificados con alto riesgo de corrupción en el Índice de Percepción de la Corrupción que elabora Transparencia Internacional, fueron a su vez clasificados como países en conflicto por la Base de Datos del Conflicto de Uppsala.
- 4 A. Hurwitz & R. Huang (eds.), *Civil War and the Rule of Law: Security, Development, and Human Rights* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2007).

de información y de medidas para la transparencia para la Implementación” (punto 6.1.5), con mapas interactivos de seguimiento, mecanismos de rendición de cuentas periódicos, veedurías ciudadanas, observatorios de transparencia y mecanismos para la denuncia ciudadana, entre otros.

Con el ELN se acordó que uno de los puntos de negociación será la implementación de “programas transformadores para superar la pobreza, la exclusión social, la corrupción y la degradación ambiental, en búsqueda de la equidad” (punto 3 –Transformaciones para la paz-, literal b).

Es ingenuo pensar que con estas medidas y anuncios se eliminará la corrupción del país. Pero si representan una inigualable oportunidad para que los empresarios, las organizaciones de la sociedad civil, los actores políticos y la ciudadanía en general planeemos y ayudemos a implementar a partir de allí herramientas efectivas de prevención y lucha contra la corrupción, no sólo para vigilar los recursos y obras que requiere el posconflicto, sino para poner en

marcha una verdadera estrategia integral de transparencia y anticorrupción, que vaya más allá de esta coyuntura y que evite que en tiempos de paz la institucionalidad, en especial en el ámbito descentralizado, sea cooptada de nuevo por intereses particulares.

La Comisión Nacional Ciudadana para Lucha Contra la Corrupción no puede ser ajena a estos esfuerzos. Por el contrario, debe asumir un rol activo en las discusiones sobre corrupción y paz, garantizando que lo establecido sobre el tema en el Acuerdo con las FARC EP no sea suprimido ni debilitado en el proceso de renegociación al que obligó el resultado del plebiscito. Y promoviendo que en la mesa de diálogo con el ELN sea tenida en cuenta tanto la corrupción en el sector público como en el privado y el papel de la ciudadanía como actor de control en ambos escenarios. Lo anterior para asegurar que la implementación de los compromisos en ambos procesos se haga de manera transparente y participativa, y para evitar que, como a Pablo en El Salvador, nos roben la paz.

**La Comisión Nacional Ciudadana para Lucha Contra la Corrupción no puede ser ajena a estos esfuerzos. Por el contrario, debe asumir un rol activo en las discusiones sobre corrupción y paz, garantizando que lo establecido sobre el tema en el Acuerdo con las FARC EP no sea suprimido ni debilitado.**



# 1. Avanzamos



# Colombia en la Cumbre Mundial Anticorrupción

## El reto es pasar de las palabras a los hechos

“Nunca desde la época de la Conquista española, las naciones en desarrollo habían visto un saqueo tan drástico de sus riquezas como el que ocurre actualmente por culpa de la corrupción”<sup>5</sup>. Esta apocalíptica sentencia dejó en completo silencio uno de los abarrotados auditorios londinenses en los que tuvo lugar la Cumbre Mundial Anticorrupción, en mayo de 2016.

Los asistentes, entre los que se encontraban presidentes, ministros, parlamentarios, empresarios y activistas, pasaron de la perplejidad a la alarma al conocer que tal afirmación, lejos de exagerada, se basó en serios y aún así conservadores cálculos económicos. Estos encontraron que cerca de 8 % del total de la riqueza mundial, 22 % de la latinoamericana y 30 % de la africana se encontraban en paraísos fiscales.

La Cumbre hizo planteamientos más trascendentales de lo que se esperaba. Ya no se trataba de reunir a líderes y ciudadanos de más de 40 países para hablar de la corrupción en abstracto, sino de definir pasos concretos para detener una epidemia que mantiene abiertas las venas de muchos países y que anualmente cuesta cerca de 2 billones de euros, según los cálculos del Fondo Monetario Internacional. Más que suficiente para, por ejemplo, entregarle una Vivienda de Interés Social a cada uno de los colombianos.

Con este contexto en mente, no fue sorpresa que las jornadas de clausura de la Cumbre, aquel momento en el cual se dan a conocer las declaraciones y acuerdos adquiridos por cada Nación en la lucha contra la corrupción, generaran una atención inusitada. Se trataba, en últimas, de saber si los distintos gobiernos estaban dispuestos a comprometerse con acciones claras y medibles que pararan el saqueo de los corruptos o si todo se quedaba en palabras y discursos.

### ¿Cómo le fue a Colombia?



Los medios de comunicación del país reportaron la victoria del Gobierno nacional a su regreso de la Cumbre. No era para menos. Al fin y al cabo el presidente Juan Manuel Santos presidió la sesión especial Eliminando la corrupción y el país no fue protagonista por sus altos niveles de corrupción sino por la oportunidad que traía el por entonces cercano posconflicto para combatir este fenómeno. Además, el Gobierno había asumido ante el mundo 32 compromisos<sup>6</sup> de lucha contra la corrupción en temas tan diversos y relevantes como lavado de dinero, contratación abierta, cultura y economía de la legalidad, recuperación de activos, registro de beneficiarios, transparencia fiscal, participación y rendición de cuentas,

deportes, integridad institucional, sobornos y protección a denunciantes.

Pasada la euforia por el triunfo diplomático, llega la hora de ver el alcance y relevancia de los compromisos adquiridos: ¿Son concretos o abstractos? ¿Son ambiciosos o genéricos? ¿Su cumplimiento puede hacer realmente una diferencia en el país?

Al intentar responder estos interrogantes se encuentra que 19 % de los compromisos del Gobierno colombiano, aunque temáticamente pertinentes, resultan tan abstractos e imprecisos que medir su nivel de implementación, éxito o relevancia se vuelve una tarea bastante inexacta, e incluso subjetiva. No de otra forma puede calificarse la promesa de participar en los foros sobre recuperación de activos, o la de revisar constantemente la legislación nacional en esta materia o la de apoyar –así, en general, sin un plan claro– al grupo de trabajo sobre delitos electorales de la OCDE, entre otras.

Aunque estos son compromisos sobre los cuales el Gobierno igual deberá responder



- 5 G. Zucman, La riqueza escondida de las Naciones, University of Chicago Press, 2015.
- 6 Consulte los 32 Compromisos de lucha contra la corrupción en: <http://bit.ly/2ggQbh2>

sobre su cumplimiento, es difícil imaginar que al hacerlo se logre alguna diferencia significativa en la situación de corrupción.

Hay un conjunto grande de compromisos, 53 % de ellos son concretos o ambiciosos, pero no reúnen ambas características a la vez. Se trata sobre todo de iniciativas que venían siendo implementadas desde antes de la Cumbre, que sin duda es necesario mantener, pero en las que no es claro cómo se profundizarán o fortalecerán. Se trata de continuar la implementación de los estándares de Grupo de Acción Financiera contra el Lavado de Dinero, la Norma Internacional sobre el Intercambio Automático de Información y altos estándares de transparencia en materia de información fiscal a través del portal de transparencia económica, entre otros ejemplos. Así mismo, se planteó el compromiso de mantener la participación y el apoyo a la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés).

El 28 % de los compromisos adquiridos por Colombia en la Cumbre son concretos y ambiciosos, por ende el Gobierno debería enfocar en ellos los máximos esfuerzos institucionales y la ciudadanía ser particularmente activa para exigir su cumplimiento. Entre ellos están la creación de

un registro central de beneficiarios reales de las empresas, la presentación de una ley de protección de denunciantes de la corrupción, la implementación de mecanismos de intercambio de información multinacional sobre personas y empresas sancionadas por actos de corrupción y el diseño de protocolos de transparencia fiscal para la implementación del posconflicto.

Tales compromisos le facilitarán al país algunas de las herramientas necesarias para reducir sus niveles de corrupción y mitigar algunos de los riesgos de la misma, por lo que el enfático llamado de la Comisión Nacional Ciudadana es a que el Gobierno, el Congreso y los partidos políticos los prioricen dentro de sus agendas y lo asuman con la seriedad y la responsabilidad del caso. Nosotros haremos lo propio, comenzando en este mismo informe con el análisis de los avances y alcances de algunas de estas iniciativas, como se podrá leer más adelante.

En la Cumbre Mundial Anticorrupción 2016 se logró plasmar, en blanco y negro, hasta qué punto la corrupción se ha globalizado, afectando de manera directa y en ocasiones irreparable a las naciones. Detenerla requiere más que palabras, discursos e incluso compromisos públicos. Después de la Cumbre es cuando el verdadero trabajo duro empieza.

**El 28 % de los compromisos adquiridos por Colombia en la Cumbre son concretos y ambiciosos.**

# Cumpliendo con uno de los compromisos para ingresar a la OCDE Colombia ya tiene Ley Antisoborno Transnacional

La escena parecía sacada de una película: policías y agentes federales estadounidenses irrumpiendo de manera estrepitosa en unas lujosas oficinas, importantes hombres de negocios esposados con el derecho a permanecer callados y fiscales que, después de años de triangular correos electrónicos y transacciones bancarias en Nueva York, Londres, Ciudad de Panamá, Manila y Bogotá, no ocultaban su satisfacción al haber capturado finalmente a su presa. El hollywoodesco acto fue el desenlace de uno de los escándalos de corrupción más sonados en los últimos años: el pago de multimillonarios sobornos por la petrolera estadounidense Petrotiger a funcionarios de Ecopetrol para asegurar jugosos contratos en el país.

Crímenes como este no son extraños en Colombia. Por lo menos así lo cree la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE, la cual, después de varios estudios, concluyó que son países como el nuestro, exportadores de materias primas, los más vulnerables al soborno transnacional. Pero la magnitud del riesgo contrasta con los esfuerzos por contrarrestarlo, toda vez que Colombia, según el mismo organismo, es de los que menos investigaciones abren sobre este crimen<sup>7</sup>.

De allí la importancia de la llamada Ley Antisoborno, aprobada por el Congreso a inicios de 2016, una de las exigencias de la OCDE para permitir la entrada de Colombia en este exclusivo club, y una herramienta que desde hace años reclamaba la CNCLCC. La nueva ley establece, entre otras cosas, responsabilidades y penas claras para las personas naturales, las empresas y los funcionarios públicos involucrados en soborno transnacional, prescribiendo multas de hasta \$40 millones y penas por hasta 15 años de cárcel.



Autor: Ministro de Justicia y del Derecho  
**Dr. Yesid Reyes Alvarado.**

La ley se destaca por trasladar a las empresas las responsabilidades penales de cualquiera de sus empleados, desde directivos hasta contratistas que sobornen a funcionarios públicos de un país extranjero, tema que sin duda será uno de los principales campos de batalla jurídica, pero que servirá para que las compañías eleven sus estándares internos de control, prevención



7 Transparency International. (26 de Agosto de 2015). Exporting Corruption. Recuperado de <http://goo.gl/fPPu9i>

e incluso denuncia. También se destaca por sancionar a todo funcionario público que participe en este crimen, sea nombrado o elegido, en cualquier rama del poder, subdivisión política o entidad que dependa de alguna manera del Estado.

Estas nuevas reglas de juego entrarán en pleno funcionamiento en marzo de 2017. Sin embargo, como dice la sabiduría popular, el diablo suele estar en los detalles. Y este caso no es la excepción, especialmente viendo la forma en que la Superintendencia de Sociedades de Colombia – SSC reglamentó la ley. Por ejemplo, que las únicas empresas obligadas a implementar un programa de transparencia y ética empresarial sean aquellas con ingresos brutos de por lo menos 75 mil salarios mínimos mensuales legales y con más de mil empleados, deja por fuera a muchas sociedades que, aunque relativamente pequeñas, pueden ser parte fundamental de las redes de corrupción, como testaferros, fachadas o intermediarias para el soborno transnacional.

También prende las alarmas que el sector servicios, a pesar de su tamaño, presencia transnacional y niveles de riesgo de corrupción, no tenga que cumplir con este requisito, o que se deje al buen criterio de las mismas empresas la definición de las características, alcance y controles al cumplimiento de estos programas de transparencia, sin fijar unos mínimos comunes claros y medibles.

El caso Petrotiger – Ecopetrol tuvo resultados. No sólo se descubrió y dismanteló la red de corrupción, sino que además sus principales responsables fueron condenados: Luis Francisco Guinard Voelkl, ex presidente de la petrolera, ha cumplido seis de los 78 meses a los que fue condenado; Eduardo Acosta Ramirez, otro de sus directivos, lleva poco menos de un año de detención domiciliaria de los cinco que deberá pagar; y David Orlando Durán Flores, funcionario de Ecopetrol, fue condenado recientemente a 16 años de prisión. Todo esto incluso antes de la puesta en funcionamiento de la Ley Antisoborno. Esto justifica el entusiasmo demostrado por el Gobierno nacional por la aprobación de la iniciativa, y permite pensar que en el mediano plazo se podrán identificar y sancionar otros casos de soborno transnacional en los que Colombia esté involucrada.

Pero la emoción no puede hacer perder de vista que la ley, aunque oportuna, no puede garantizar por completo que la corrupción se filtre. En algunas partes pareciera estar pensada para cumplir los requisitos de la OCDE, antes que para combatir de manera eficaz todo soborno transnacional, venga de donde venga. El reto está en no dejar que la norma sea letra muerta, lograr que la justicia y los organismos de control exijan su cumplimiento, motivar a las empresas a acogerla y, a partir de allí, comenzar a construir una cultura de la legalidad<sup>8</sup>.



8 Ver Cuarta encuesta Nacional sobre Prácticas Contra el Soborno en Empresas Colombiana <http://bit.ly/2gbY14z>



O consulte en:  
<http://bit.ly/2h5Vnmj>

**La ley, aunque oportuna, está lejos de la perfección, mantiene serios vacíos que invitan a que la corrupción se filtre y en algunas partes pareciera estar pensada para cumplir los requisitos de la OCDE, antes que para combatir de manera eficaz todo soborno transnacional.**

# Tres proyectos de ley claves para la lucha contra la corrupción

## Que la coyuntura no sea excusa para ignorarlos

El proyecto que protege a los reportantes de casos de corrupción, el que crea un registro de beneficiarios finales de las empresas y el que reforma el régimen de contratación del Estado, responden a compromisos asumidos por el Gobierno nacional en la Cumbre Mundial Anticorrupción, son requisitos para que Colombia ingrese a la OCDE o hacen parte de la Convención de las Naciones Unidas o de la Convención Interamericana contra la corrupción. Todos son necesarios para que el país tenga más y mejores herramientas de lucha contra la corrupción.

Los tres proyectos fueron elaborados en el último año, están a la espera de ser debatidos o aprobados en el Congreso y comparten el riesgo de ser dilatados por cuenta de la coyuntura política del país.

Cada uno de ellos fue anunciado como prioritario en la agenda legislativa del Gobierno en 2016, y a lo largo del año se logró terminar su redacción. Sin embargo, el hecho de que la recta final del proceso de paz con las FARC EP copara gran parte de la agenda política del país en el primer semestre del año, obligó a aplazar su discusión parlamentaria, tiempo que se aprovechó para afinar algunos detalles de los proyectos y para ampliar las consultas con múltiples actores.

Se esperaba que una vez pasado el plebiscito, estos proyectos fueran radicados para su discusión parlamentaria. Pero hasta finales de septiembre, fecha de cierre de este informe, todos salvo uno estaban congelados, posiblemente para no interponerse en el ya de por sí polémico proyecto de reforma tributaria.

Así las cosas, todo parece indicar que el futuro de los proyectos se definirá en 2017, con el riesgo latente de que sigan dilatándose, teniendo en cuenta que ese año comienza la carrera electoral a la Presidencia y al Congreso 2018, lo cual tradicionalmente ha hecho disminuir el número de proyectos discutidos y aumentar el ausentismo.

A pesar de este peligro, no puede desconocerse que cada una de las iniciativas mencionadas trae consigo una oportunidad para luchar contra la corrupción y el hecho de que se haya avanzado en forma sustancial en la elaboración de los proyectos ya es de por sí una conquista. De allí la importancia de conocer su contenido, alcance y limitantes.

### Protección a reportantes



Claribel Rodríguez, maestra en Aguachica, Cesar, mediante un simple video grabado con su viejo y desgastado celular logró que todo

el país viera cómo la empresa encargada de la alimentación escolar en su colegio obligaba a las niñas y niños a posar para la foto con un mismo plato de comida y un mismo vaso de jugo, en un burdo intento de mostrar como cumplían con el contrato que los obligaba a darle una comida caliente y nutritiva a cada estudiante. Gracias a ella, todo el país vio la gravedad y los niveles de cinismo alcanzados por las redes de corrupción alrededor del Programa de Alimentación Escolar en el país.

Después de esta denuncia la profesora Claribel tuvo que pedir escolta policial permanente, dejar de salir a las calles, alejarse de su familia para evitarles riesgos innecesarios y, finalmente, abandonar su colegio, su trabajo, su pueblo y su vida<sup>9</sup>.

El caso refleja el alto precio que deben pagar en Colombia las personas que se atreven a denunciar hechos de corrupción: amenazas, inagotables y multimillonarias contrademandas, represalias laborales, e incluso aislamiento social.

Evitar esto y, en consecuencia, aumentar los índices de denuncia ciudadana, es el principal objetivo del proyecto de ley de



9 Para más detalle ver: <http://bit.ly/2gusUWG>

Protección de Reportantes de casos de Corrupción, en el cual trabaja la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República desde finales de 2015 y para cuya elaboración se consultó a la CNCLCC<sup>10</sup>.

En la iniciativa se proponen medidas de protección laboral para evitar que el denunciante sufra represalias, indemnizaciones en caso de que estas se den, y estrategias para facilitarle continuar trabajando sin tener que convivir con los funcionarios a los que denunció, por ejemplo mediante el teletrabajo.

También se incluyen acciones de protección al buen nombre y a la honra de los reportantes, entre las que se destacan la garantía de anonimato, la obligatoriedad de la retractación pública en caso de calumnias, el pago de los gastos legales en los que el denunciante haya tenido que incurrir para defenderse de las contrademandas injustificadas, entre otras. El funcionamiento de esta política estaría a cargo de un Comité Rector conformado por la Fiscalía y la Procuraduría General, el Ministerio del Trabajo y la Unidad Nacional de Protección.

Aunque al momento de elaborar este informe la CNCLCC tenía entendido que el proyecto ya ha sido socializado y retroalimentado por los ministerios de Trabajo, Interior y Justicia, por los organismos de control e incluso por algunas universidades y organizaciones de la sociedad civil, tres factores han evitado que se presente en el Congreso, como lo reconoció la misma Secretaría de Transparencia en reunión de la Comisión de Moralización<sup>11</sup>: la coyuntura política antes explicada, la insistencia de la Fiscalía para que el proyecto

sea más claro controlando y sancionando las denuncias falsas y temerarias, así como la prevención que se tiene frente al posible lobby en contra de una parte del sector privado, que podría considerar las medidas de protección laboral muy fuertes, como lo expresó el mismo Gobierno en la reunión de la Comisión de Moralización de febrero pasado.

El texto tiene tres puntos débiles adicionales: en primer lugar, busca proteger a los denunciantes y a su círculo familiar cercano, pero sin claridad de cómo se protegerá a los testigos que pueda presentar, los jueces que

asumirán los casos o a cualquier otro actor determinante para el éxito de la denuncia, que también puede estar en riesgo. Segundo, la falta de claridad en la forma, tiempos y mecanismos en los que los denunciantes recibirían los incentivos económicos a los que tendrían derecho, y por último, la inexistencia de la Ventanilla Única de Denuncias de corrupción, figura contemplada en el proyecto como herramienta fundamental para su éxito, pero que aún no se ha implementado en el país (ver artículo en el siguiente capítulo).

- 1 Establece la creación de un Comité Rector de Política de protección a Reportantes conformado por Fiscalía, Procuraduría, Ministerio de Trabajo y Unidad Nacional de Protección.
- 2 Establece medidas para proteger el buen nombre y la honra, el trabajo y la integridad física de quien presente un reporte de un acto corrupto.
- 3 Delega al Ministerio de Trabajo y a la Unidad Nacional de Protección la responsabilidad de imponer las medidas de protección para los reportantes.
- 4 Favorece con un incentivo pecuniario a aquéllos que reporten y aporten elementos probatorios que permitan la recuperación de recursos públicos.
- 5 Establece que se consideran como faltas gravísimas tanto las acciones retaliatorias realizadas por un servidor público como la mala fe de un reportante al presentar un acto que nunca ocurrió.



10 El último texto conocido por la CNCLCC fue la versión del 23 de agosto de 2016. Sobre esta versión nos pronunciamos en este informe.

11 Para más información ver el Acta de la reunión del 2 de febrero de 2016 de la Comisión Nacional de Moralización: <http://bit.ly/2gpkvni>

## Beneficiarios finales de las empresas.



“En Colombia no se sabe quiénes son los verdaderos dueños de las empresas ni a quien están realmente enriqueciendo”. Lo dijo en 2012 el recientemente fallecido senador conservador Juan Mario Laserna al defender su proyecto de ley de Beneficiarios Reales que buscaba que todas las empresas con operaciones en Colombia informaran quiénes son sus socios, accionistas y beneficiarios a través de un registro unificado en el que se encontrarían sus nombres, NIT, documentos de identificación y porcentajes de participación de los representantes legales, accionistas, inversionistas, gerentes, presidentes y miembros de las juntas o comités directivos.

El proyecto se archivó, pero la necesidad de esta reforma sigue vigente, especialmente porque este vacío facilita la corrupción y el lavado de activos en el sector privado. Allí radica la importancia del proyecto de ley que está elaborando el Gobierno nacional a través de la Secretaría de Transparencia, el cuál recoge el espíritu y algunas de las propuestas del exparlamentario tolimense, reforzándolas con algunos aspectos novedosos.

El más importante es el que contempla que en el eventual Registro Central de Beneficiarios Finales de las Empresas Nacionales se incluyan aquellas cuyas casas matrices o sus instrumentos jurídicos de inversión estén domiciliados en el extranjero, información que estaría a disposición no sólo de las autoridades colombianas sino de los gobiernos extranjeros, como una forma de facilitar la identificación de los peces gordos de la corrupción transnacional y la recuperación de activos.

Este registro cobijaría además a las personas jurídicas que sirvan de intermediarias financieras, tributarias o jurídicas de las empresas nacionales, buscando evitar que a través de estas se tercerice la corrupción.

Al proyecto, aún en borrador, le hace falta definir claramente los responsables directos de la administración y coordinación de la herramienta, así como las sanciones que se le aplicarían a las empresas que incumplieran o mintieran en el Registro.



## Sistema de Compra Pública



No es fácil encontrar una persona que quiera actuar en el marco de la libre competencia, la legalidad y la legitimidad, y que esté conforme con el actual estatuto de contratación colombiano. Es común que al hablar de él se repitan palabras como confuso, enredado o contradictorio. No es para menos. Este ha sido reglamentado o modificado parcialmente por no menos de once decretos desde 1993, y algunos de sus componentes se han desarrollado –no siempre de manera coherente– en otras leyes, por lo que para entender plenamente el tema no basta con conocer el estatuto sino que es preciso remitirse incluso a normas tan disímiles como la Ley de Educación Superior o la Ley de Salud.

Que las reglas para que el Estado contrate sean confusas, genera el riesgo que a través de grietas y vacíos legales se permitan los sobrecostos en los contratos, el mal manejo de anticipos, los contratos sin soporte presupuestal, el uso injustificado de la figura de la urgencia manifiesta para contratar de manera expés, la contratación sin estudios previos, las adjudicaciones a dedo disfrazadas de licitaciones competitivas y toda clase de actos de corrupción a los que tristemente parece haberse acostumbrado el país.

De allí la importancia del proyecto de ley que está elaborando el Gobierno nacional con el liderazgo de la agencia Colombia Compra Eficiente, el cual reforma y unifica en gran medida el Sistema de Compra Pública.

Según el borrador de proyecto conocido por la CNCLCC<sup>12</sup> se restringe en gran medida las excepciones en la contratación pública, prohíbe modificar el valor de los contratos después de su adjudicación, centraliza toda la información a través del portal único de

contratación, Secop, y fortalece la capacidad de gestión y control del Estado en las compras públicas, a la vez que le brinda mayor certidumbre a los procesos de contratación.

1

Establece que el SECOP es el único portal disponible para publicar toda la información del sistema de contratación pública

2

Plantea un nuevo enfoque: “ la contratación no es sólo un tema jurídico sino un proceso político, económico y administrativo”

3

Establece quiénes y por cuánto tiempo no pueden participar en procesos de selección ni contratar con Entidades Estatales

4

Reduce a 25% la adición que se le puede hacer al valor inicial de un contrato (la Ley 80 de 1993 establece que el valor de adición puede ser hasta del 50% del mismo)

5

Establece el Dialogo competitivo ( el público en general presenta propuestas para solucionar un problema de la Entidad Estatal) y la Asociación para la innovación (entidades estatales se asocian con terceros) como mecanismos de selección de contratistas para la compra pública innovadora



12 El último texto conocido por la CNCLCC fue la versión del 15 de julio de 2016. Sobre esta versión nos pronunciamos en este informe.

Se extraña, eso sí, que el proyecto no sea lo suficientemente frontal combatiendo la corrupción en la contratación pública. Así, por ejemplo, el borrador de reforma no contiene consideraciones sobre la estandarización de documentos contractuales, previendo únicamente acogerse a las guías de Colombia Compra Eficiente pero dándole la potestad a los funcionarios de apartarse de ellas si lo consideran conveniente. Además, no hace referencia alguna a canales de denuncia para que la sociedad civil o cualquier interesado alerte sobre posibles irregularidades en la gestión contractual, no alude a mecanismos para que los ciudadanos beneficiarios de los contratos fiscalicen y hagan control social a los mismos, y desconoce algunas de las obligaciones de acceso a la información previstos en el Estatuto de la Participación Democrática.

En algunos aspectos el preproyecto incluso parece desmejorar la legislación existente. Ocurre con los criterios de escogencia de la oferta más favorable. Estos, claros en la ley 1150 de 2007 y en el decreto 1088 de 2015, aparecen en la nueva iniciativa de manera abstracta, dejándolo que cada entidad contratante defina el tipo de criterio a utilizar en cada tipo de contrato. También pasa con la estructura del proceso de selección, la cual le permite tener claridad sobre los principios que son aplicables a las convocatorias públicas y establecen la forma en que las entidades estatales deben evaluar las ofertas de los oferentes. Este importante asunto, presente en la Ley 80 de 1993, desaparece de la actual iniciativa.

También resulta preocupante que se le haya otorgado nuevamente a las entidades del Estado la facultad de exigir los requisitos habilitantes a los oferentes para garantizar que cuentan con la aptitud jurídica, idoneidad y experiencia. Esta atribución, que actualmente recae en el registro de proponentes centralizado, al devolverse a las entidades estatales puede incrementar los riesgos de corrupción y aumentar la desconfianza en la contratación pública.

Estos aspectos, lejos de ser problemas menores, se pueden convertir en la principal debilidad del proyecto, condenándolo a ser una nueva buena intención que fracasa en su intento de hacer más transparente los contratos con el Estado.

Al igual que las iniciativas antes reseñadas, este proyecto fue anunciado primero para marzo y después para julio, sin que hasta la fecha se haya radicado. Lo más probable es que esto no ocurra en 2016. Este es un proyecto necesario para el país, razón por la cual su fortalecimiento y mejora es urgente. Sin embargo, viendo hacia 2017 la pregunta es: ¿Los congresistas estarán dispuestos a aprobar este proyecto en pleno año electoral, cuando algunos de los perjudicados serán potenciales financiadores de sus campañas de reelección? Desde la Comisión Nacional Ciudadana prendemos las alarmas al respecto e invitamos a todos los actores involucrados a asumir el debate con la altura y responsabilidad del caso.

**Se extraña, eso sí, que el proyecto no sea lo suficientemente frontal combatiendo la corrupción en la contratación pública.**

# Publicación de la declaración de bienes y renta

## El Ejecutivo cumplió. ¿Para cuándo los demás?

“Señor Presidente, ¿qué tal si su Gabinete, el Gabinete de la Paz que acaba de nombrar, hace un gesto de transparencia, como lo han hecho muchos países, y publica sus declaraciones de bienes y renta?”

Esta fue la pregunta que Elisabeth Ungar, directora de Transparencia por Colombia y miembro de la CNCLCC, le hizo al presidente Juan Manuel Santos el pasado 27 de abril. Lo hizo durante el encuentro entre el primer mandatario y José Ugaz, cabeza de la ONG Transparencia Internacional. De esta reunión se esperaban acuerdos de cooperación para luchar contra la corrupción en el posconflicto, pero no estaba planeado obtener compromisos concretos del Gobierno, especialmente no en un tema tan espinoso como éste, alrededor de una información sensible que los funcionarios no están obligados a publicar.

La sorpresiva solicitud de Ungar buscaba poner en la agenda del Gobierno una vieja demanda ciudadana por la transparencia. Lo cierto es que esta salida del protocolo logró lo que decenas de peticiones formales, foros académicos y columnas de opinión no habían logrado en décadas: hacer que el Presidente de la República y la totalidad de sus ministros se comprometieran

públicamente a revelar sus declaraciones de bienes y rentas y que cumplieran!

Desde el 19 de agosto los datos están disponibles para que cualquier ciudadano los consulte en internet<sup>13</sup>. El hecho es relevante por varias razones: de una parte, porque conociendo los ingresos, deudas, actividades comerciales o sociedades de las que hacen parte estos funcionarios, resulta más sencillo identificar aumentos injustificados en su patrimonio o potenciales conflictos de intereses. De otra, que lo hicieran de manera voluntaria, sin tener que cambiar la ley para obligarlos, demuestra lo mucho que se puede lograr en materia de transparencia sólo con voluntad política y establece un importante antecedente que, sin duda, servirá de barra con la que serán medidos los gobiernos venideros.

Pero sería un error ver este hecho como un punto de llegada. De poco o nada sirve tener publicada toda esta información si los medios de comunicación, organismos de control y ciudadanos no hacemos algo con ella: revisarla, contrastarla, compararla, cruzarla... Sólo así, con ese ojo crítico, sabremos si el Presidente y su gabinete nos están diciendo la verdad, si su patrimonio está justificado, si están cumpliendo con sus obligaciones tributarias o si hay alguna irregularidad en lo

están presentando. Sólo así podremos notar, como ya lo hizo el economista Alvaro Pachón en su blog<sup>14</sup>, que algunos ministros reportan ingresos particularmente altos pero pagos de impuestos de renta sospechosamente bajos, lo que podría sugerir un subregistro en los patrimonios declarados. Allí radica la utilidad de divulgar estos datos.

Claro que algunas cosas pudieron haberse hecho mejor: los ministros pudieron haber publicado la información en un mismo formato y no, como ocurrió, unos en el de la DIAN y otros en el del Departamento Administrativo de la Función Pública, cada uno con datos diferentes. La información pudo haberse publicado en bloque, como un acto de Gobierno, y no a cuentagotas a lo largo de cuatro meses; pudieron haber publicado las declaraciones de los últimos dos años para poder comparar el aumento de su patrimonio y no, como hizo la mayoría, solamente la de 2016.

Aún así, siendo la primera vez que se hace, es innegable que estamos frente



13 Para ver la Campaña #PorUnGabineteTransparente consulte <http://transparenciacolombia.org.co/gabinete-transparente>

14 Ver: <http://bit.ly/2fOeEtx>

a un significativo avance, especialmente porque genera un precedente que debe ser aprovechado desde la sociedad civil para exigir, como lo hacemos ahora desde la CNCLCC, que este no sea un acto aislado sino que se vuelva una práctica recurrente y

periódica de este y de los gobiernos futuros. También para demandar que se extienda más allá del Ejecutivo e incluya Fiscal, Procurador, Contralor, Contador, Auditor, Registrador, Defensor del Pueblo, los magistrados de las Altas Cortes, las autoridades electorales

y, por supuesto, a los congresistas. Todos estos son ahora los llamados a demostrar su real compromiso con la transparencia. La publicación de sus declaraciones de bienes y renta sería un excelente primer paso.

## Nuevos Fiscal y Procurador general

# Que las buenas intenciones se conviertan en acciones

La corrupción fue declarada el enemigo público número 1 del país. Ocurrió entre agosto y octubre de 2016, coincidiendo con la posesión de Néstor Humberto Martínez como nuevo Fiscal General y de Fernando Carrillo como nuevo Procurador General.

El presidente Santos fue el encargado de hacerlo oficial en uno de sus discursos<sup>15</sup>, y los dos funcionarios recién nombrados los responsables de declararle la guerra a este crimen a través de algunos de los pronunciamientos más enfáticos a favor de la lucha contra la corrupción en la historia reciente del país. El Fiscal recordó que “la lucha contra la corrupción necesita que los responsables (...) sean objeto de pena privativa de la libertad en establecimiento penitenciario”<sup>16</sup>, sugirió su extradición y anunció una estrategia para contrarrestarla basada en la reforma a la Política Criminal del país, el plan Bolsillos de Cristal para investigar irregularidades en la contratación pública, la creación de una aplicación de denuncias ciudadanas y el fortalecimiento de las fiscalías seccionales en aquellas zonas con mayores riesgos, entre otras.

El nuevo Procurador, por su parte, anunció una “guerra total contra la corrupción”<sup>17</sup> a partir de un trabajo coordinado con la Fiscalía y la Contraloría para fomentar la denuncia ciudadana, el aumento de la presencia territorial de la entidad, la creación de unidades de reacción inmediata, la elaboración de proyectos de ley para controlar la financiación privada de las campañas electorales, promover la financiación pública de las mismas y fortalecer las facultades sancionatorias de las autoridades electorales, entre otras.

Si tantas y tan buenas intenciones logran materializarse en acciones concretas y efectivas, podremos estar viendo un punto de quiebre en la lucha de los organismos de control contra la corrupción. Con pocos meses de posesionados, habrá que darle a los funcionarios un prudencial tiempo de espera para que logren consolidar sus políticas. Pero no se puede olvidar que no es con promesas como éste fenómeno se va a derrotar. Al fin y al cabo no son los primeros funcionarios en comprometerse públicamente con la lucha decidida contra este flagelo, chocándose de

manera reiterada con la impunidad como el mejor aliado de los corruptos que hace que la relación costo – beneficio siempre les sea favorable.

La indignación y los discursos deben traducirse en acciones concretas, medibles y efectivas, garantizando que estos organismos de control cumplan con su deber sin ningún sesgo político, partidista o electoral. De lo contrario, todo se quedará en buenas intenciones y hermosos discursos para la historia.



15 Para ver el Discurso del Presidente, Juan Manuel Santos, consulte en: <http://bit.ly/2gGv6JC>

16 Para ver el Discurso del Fiscal, Néstor Humberto Martínez, consulte en: <http://bit.ly/2aw8N9O>

17 Para ver la entrevista completa al Procurador Fernando Carrillo consulte: <http://bit.ly/2f1764Q>

# Agendas ciudadanas anticorrupción en los planes de desarrollo local

## Muchos compromisos, tímidos avances

Los rostros de aquellas mujeres y hombres delataban su satisfacción. Se podía notar en los miembros de las más de 60 organizaciones de la sociedad civil que elaboraron las Agendas ciudadanas por la paz y la transparencia y en los cerca de 5 000 ciudadanos que aportaron a ellas en Cali, Cartagena, Medellín, Montería, Neiva y Soacha.

El proyecto Participación Ciudadana, Transparencia y Rendición de Cuentas para la Materialización de Políticas y Acuerdos de Paz, financiado por el Fondo Sueco-Noruego de Cooperación con la Sociedad Civil Colombiana (FOS-Colombia).

No era para menos: a pesar de sus intereses diversos, lograron formar alianzas locales y concertar recomendaciones para la lucha contra la corrupción, el desarrollo local y generar aportes para enfrentar el posconflicto. Como si fuera poco, sus sugerencias fueron escuchadas por la mayoría de candidatos a las alcaldías en las elecciones de 2015 y fueron incluidas en sus planes de gobierno, con la promesa tácita de que, sin importar quién ganara, las agendas ciudadanas se verían reflejadas en los planes de desarrollo de los nuevos gobernantes.

Esta especie de utopía democrática no duró lo mismo para cada una de tales alianzas locales. Las de Neiva y Medellín fueron las más exitosas, toda vez que sus propuestas en efecto se convirtieron en compromisos e indicadores en los planes de desarrollo que en la actualidad implementan las respectivas alcaldías. Se trata, en últimas, de un buen ejemplo de participación y control social antes y después de las elecciones, así como de una muestra de compromiso de gobiernos locales con la transparencia, permitiendo que sea la propia ciudadanía antes que los funcionarios los que determinen los principales criterios de transparencia que deben cumplir.

Las otras cuatro ciudades en las que se crearon agendas ciudadanas, vivieron el otro lado de la moneda. Cartageneros, caleños, monterianos y soachunos pronto notaron que los compromisos de campaña quedaron opacados por la realpolitik, o, como dijo uno de los participantes de estas alianzas locales, que los alcaldes electos les hicieron conejo. Fue quizás un conejo sutil, pero sí que lo hubo.

Para evidenciarlo está el caso de Cartagena, en donde un primer borrador de Plan de Desarrollo contemplaba, acorde con lo expuesto en la Agenda Ciudadana, que uno de los objetivos de la nueva administración

sería lograr que el Distrito pasara de riesgo medio a bajo en el Índice de Transparencia Municipal que realiza Transparencia por Colombia (miembro de la CNCLCC). Sin embargo, en la última versión de este Plan el objetivo cambió, comprometiéndose simplemente a mejorar la calificación de la ciudad. Cuánto mejorar o en cuáles aspectos, no quedó claro, creando el riesgo de que cualquier iniciativa de transparencia, por mínima que sea, se presente como muestra del cumplimiento.

Algo similar ocurrió en Cali. En un primer momento la nueva administración se comprometió, entre otras cosas, a garantizar que la página web de la Alcaldía cumpliera con todos los requisitos legales de transparencia y acceso a la información, tal como había recomendado la Alianza. En la versión final, no obstante, el compromiso pasó a convertirse en mejorar el portal de internet, sin entrar en detalles sobre el tipo de mejoría.

Este fue el patrón que se repitió en las ciudades restantes: inclusión vaga de las agendas ciudadanas y sin indicadores de cumplimiento precisos, lo cual hace dudar de la sinceridad de los entonces candidatos y de la voluntad política de los actuales gobernantes.

El balance de esta innovadora experiencia de diálogo entre ciudadanos, candidatos y gobernantes locales solo puede ser calificado como agrí dulce. Por un lado miles de ciudadanos capacitados en lucha contra la corrupción e injerencia política no es un

logro menor, como tampoco lo es que los candidatos vean necesario reunirse con estas alianzas locales, ni que en dos de las seis ciudades el éxito haya sido tangible. Pero que algunos de estos líderes políticos busquen instrumentalizar sus contactos con

la sociedad civil solo con fines electorales o que entiendan la lucha contra la corrupción como una simple formalidad, demuestra el largo camino que falta por recorrer en el país.

## Cápsulas de buenas prácticas.

### Defensoría del Pueblo

#### Como sujeto obligado de la ley de transparencia y acceso a la información

##### 1. Entre el 2015-2016:

- Capacitaron a la red de veedurías ciudadanas; la mesa nacional y las mesas departamentales de participación de víctimas.
- Capacitaron a **1276 servidores de la Entidad** entre funcionarios de planta, directivos y contratistas, del nivel central y de 13 Defensorías Regionales.

2. En el 2015 **elaboraron el primer informe sobre el estudio de casos de tutela** en los que se invocó la protección del derecho de acceso a la información pública en Colombia, durante el año 2015. Algunos de los resultados son:

- Que se requiere que los ciudadanos reconozcan el derecho de acceso a la información como derecho fundamental autónomo con mecanismos de protección independientes.
- Que aún persiste el desconocimiento de la Ley 1712 de 2014 por parte de los sujetos obligados
- Que son constantes las respuestas negativas frente a las solicitudes de acceso a la información alegando motivos de reserva

El informe se encuentra disponible en <http://bit.ly/2fyTzQG>

### Procuraduría General de la Nación

#### Como sujetos obligados de la ley de transparencia y acceso a la información

1. En el 2015 se capacitaron **5.450 funcionarios públicos** a nivel nacional. Sucre fue el departamento con mayor número de capacitaciones (500 asistentes en total).

2. En el 2016 se capacitaron **5077 funcionarios públicos y 172 trabajadores del sector privado** a nivel nacional. El Ejército Nacional fue la institución que recibió mayor número de capacitaciones, con **3.371 asistentes en total**.

## Defensoría del Pueblo

### Como sujeto obligado de la ley de transparencia y acceso a la información

1. Realizaron un gran esfuerzo por acompañar a las 32 Comisiones Regionales de Moralización, con la presencia en territorio a través de **95 visitas**.

Lograron:

- Identificar las prioridades de trabajo frente a los casos de corrupción que deben atender de manera conjunta (por ejemplo **17 de las CRM (53%)** tienen como prioridad el seguimiento a casos de contratos de obras e infraestructura vial, **13 de las CRM (46,6%)** hacen seguimiento a casos de corrupción en hospitales públicos e irregularidades en la entrega de medicamentos y otros problemas del sector salud)
- Construir una base de experiencias exitosas que servirá de insumo para adelantar ejercicios de intercambio que fortalezcan el trabajo adelantado por las Comisiones.

### Como sujetos obligados de la ley de transparencia y acceso

- Capacitar a 1.010 servidores públicos y **742** ciudadanos sobre la ley

## Contraloría General de la República

### Como sujetos obligados de la Ley de Transparencia y acceso a la información pública

1. Desarrollaron el Plan anticorrupción y de atención al ciudadano. Algunas de las apuestas de la entidad se orientaron a:
  - La adecuación de la página web de la Entidad.
  - Al diseño, adopción y divulgación del procedimiento para la atención de peticiones.
  - Un documento de Protocolos de Servicio al Ciudadano ajustado con criterios de accesibilidad.

## Consejo de Estado

- En el 2015 se creó la Comisión de Transparencia en el Consejo de Estado solo con el propósito de hacer públicas y asequibles las informaciones que el público requiere de la Corporación sino de promover iniciativas de cultura de la legalidad en la rama judicial.

## Auditoría General de la República

- Crearon y lideran la iniciativa Mallas empresariales, identificando los niveles de concentración empresarial en la contratación pública. Pueden conocer más en: <http://bit.ly/2hhpA4z>



O consulte en:

<http://bit.ly/2gTUmQ6> <http://bit.ly/2hgHswH>



## 2. Retrocedimos



## Transparencia legislativa

# El Congreso que se niega a auto-reformarse

Pocos lugares son más solitarios que un parlamento vacío: en democracia todo en estos edificios está hecho para el diálogo, para la discusión y para el debate entre personas, por lo que su ausencia crea una extraña y atemorizante sensación de abandono y aislamiento.

Es normal sentir esto en el Congreso colombiano al visitarlo durante los fines de semana, cuando no hay sesiones y la mayoría de congresistas han vuelto a sus regiones de origen. Lo que no es sensato es tener esa sensación de vacío un martes al filo de las 12 del día, justo en medio de una sesión parlamentaria. Pero esto precisamente fue lo que sintieron los pocos –poquísimos– asistentes al debate del 14 de junio de 2016 en la Comisión Primera del Senado, testigos de uno de los momentos más rocambolescos en la historia política del país: el día en que el proyecto de ley que castigaba el ausentismo parlamentario se hundía porque la mayoría de los congresistas... ¡Se ausentaron!

Aunque la presión ciudadana y el escándalo mediático lograron que al día siguiente se corrigiera tamaño despropósito y el proyecto, en el último suspiro del periodo, se aprobara en primer debate dejándolo vivo para ser discutido en la legislatura 2016-2017, esta situación fue tan sólo el preámbulo de una seguidilla de decepciones legislativas en materia de transparencia.

### Ficha del proyecto de ley “Sanciones para la inasistencia de los congresistas y funcionarios”

**Número en Senado 66/15**

**Publicado:** 20 de agosto de 2015

**Publicada Ponencia Primer Debate:**

13 de octubre de 2015

**Aprobado Primer Debate:**

16 de Junio de 2016

**Publicada Ponencia Segundo Debate:**

30 de septiembre de 2016

**Autores: Samuel Hoyos, Ernesto Macías, Carlos Cuero, Santiago Valencia, Tania Vega, entre otros.**

**Radicado:** 19 de agosto de 2015

La primera de ellas llegó tan sólo una semana después. Esta vez el damnificado fue el proyecto que obligaba a los congresistas a rendir cuentas a la ciudadanía, hundido a falta de un solo debate para convertirse en ley y, al igual que antes, sin siquiera merecer ser discutido en la plenaria de la Cámara de Representantes, como estaba programado.

### Hoja de vida Proyecto de ley que promueve la transparencia y la rendición de cuentas de Congresistas

**Fecha de Radicación:** 25 de marzo de 2015

**Número en Cámara de Representantes 197/16**

**Número en Senado: 147/15**

**Publicado:** 10 de abril de 2015

**Publicada Ponencia primer debate:**

26 de mayo de 2015

**Aprobado primer debate:** 17 de junio de 2015

**Publicada ponencia segundo debate:**

26 de agosto de 2015

**Aprobado segundo debate:** 14 de Dic de 2015

**Publicada ponencia tercer debate:**

30 de marzo de 2016-11-29

**Aprobado tercer debate:** 18 de mayo de 2016-11-29

**Publicada ponencia cuarto debate:**

27 de mayo de 2016

**Archivado por Tránsito de legislatura:**

21 de junio de 2016

**Autores: Claudia López, Angélica Lozano, Carlos Galán, Hernán Andrade, Armando Benedetti, Hernán Penagos y Heriberto Sanabria**

No habían pasado 24 horas de este revés, cuando la transparencia legislativa sufrió un nuevo golpe: el proyecto de ley que regula el cabildeo fue archivado y, una vez más, como si de un irónico deja vu se tratara, la ausencia de parlamentarios para avanzar en los debates y la falta de voluntad política para incluirlo dentro de la agenda legislativa lo hicieron fracasar sin siquiera merecer ser discutido en segundo debate.

### Hoja de vida Proyecto de ley que regula cabildeo

**Radicado:** 24 de septiembre de 2014

**Publicado:** 24 de septiembre de 2014

**Publicada Ponencia primer debate:**

12 de noviembre de 2014

**Aprobado primer debate:** 09 diciembre de 2014

**Concepto institucional:** 05 de agosto de 2015

**Archivado por Tránsito de legislatura:**

20 de junio de 2016

O consulte en:  
<http://bit.ly/2gaSoGQ>



Autor: **Carlos Fernando Galán Pachón**

Idéntica suerte parecía correr el Código de Ética y Disciplinario del Congresista, iniciativa que el Congreso está obligado a implementar desde 1992 y que en esta oportunidad estuvo por más de seis meses durmiendo el sueño de los justos hasta que, tan solo a pocas horas del fin de la legislatura, pudo ser discutido para mantenerse vivo por un periodo más.

### Hoja de vida Proyecto Código de ética del Congresista

**Radicado:** 07 de octubre de 2015

**Publicado:** 07 de octubre de 2015

**Publicada Ponencia primer debate:**

29 de octubre de 2015

**Aprobado primer debate:**

17 de noviembre de 2015

**Publicada ponencia segundo debate:**

10 de octubre de 2015

**Aprobado segundo debate:**

20 de junio de 2016

Autores: **Antonio Navarro Wolff, Hernán Andrade, León Barón, Ángel Cabrera entre otros**

Es paradójico que una de las legislaturas con mayor número de proyectos de ley promoviendo la transparencia parlamentaria haya sido a la vez una de las más decepcionantes para este propósito. Y no se trata únicamente de la cantidad de iniciativas que se archivaron -¡ 50 % de ellas!- sino de la evidente apatía demostrada por muchos de los congresistas para abordarlas y discutirlos de manera seria y responsable, al punto de que los proyectos de ley que sí lograron sobrevivir estuvieron cerca de hundirse por falta de quórum.

El asunto se torna aún más irónico al recordar que fue precisamente durante esta legislatura cuando las presidencias de Senado y Cámara de Representantes, con toda la pompa del caso y con el apoyo de la

Secretaría de Transparencia de la Presidencia, firmaron el *Plan por un Congreso Abierto y Transparente*<sup>18</sup>, comprometiéndose a “acercar al ciudadano a la Rama Legislativa, facilitando el acceso a la información [y] promoviendo prácticas transparentes al interior de la Corporación”, compromiso que, a juzgar por los hechos, muy pronto fue olvidado

De hecho, en el primero de los puntos del Plan se propuso “expedir...un documento de lineamientos para la rendición de cuentas, con actividades, tiempos e indicadores de cumplimiento”, compromiso que pudo haberse materializado, más allá de lo meramente discursivo, si los congresistas hubieran aprobado el proyecto de ley de rendición de cuentas legislativa en vez de darle el triste entierro que tuvo. Este tipo de contradicciones hacen dudar del verdadero alcance del Plan así como sobre la voluntad de autoreforma de las mayorías parlamentarias.

No es que el Plan en si mismo sea inocuo por completo. Plantea cambios que, de hacerse realidad, mejorarían algunos aspectos de la transparencia del Congreso. La intención de publicar en los portales web del Congreso las declaraciones de conflicto de intereses de los parlamentarios, el costo de cada uno de los viajes internacionales de los parlamentarios y los datos de sus asesores, o la propuesta de implementar los lineamientos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información en la gestión legislativa, son algunas de ellas.



18 Para ver la Declaración de Compromisos firmada consulte en <http://bit.ly/2gXOAO>

El problema es que es un plan poco ambicioso. Desconoce muchas de las recomendaciones que desde hace varios años vienen haciendo organizaciones como Transparencia por Colombia y renuncia a enfrentar muchos de los problemas que hacen del Senado y de la Cámara las dos instituciones con mayor riesgo de corrupción en el país<sup>19</sup>, sin una clara diferenciación entre la gestión administrativa, la financiera y la legislativa, sin metas claras o medibles y dependiendo en gran proporción

de la voluntad política de los parlamentarios, voluntad que, como ha quedado en evidencia, no es particularmente diligente cuando se trata de transparencia y lucha contra la corrupción. Con un agravante adicional: el próximo año arrancarán las campañas electorales a Congreso y Presidencia y habrá cambio de mesas directivas en Senado y Cámara, lo que pone en serio riesgo la sostenibilidad de la iniciativa, como ha ocurrido muchas otras veces en el pasado.

“O cambiamos o nos cambian” fue el grito por la transparencia pronunciado por el entonces presidente del Senado el día de la instalación del Congreso 1998 – 2002. Casi dos décadas después, el parlamento colombiano tuvo una nueva oportunidad de demostrar su compromiso de autoreforma y de lucha contra la corrupción. Hoy, como en el pasado, volvió a malograrla y a quedar en deuda.

## Ventanilla Única de Denuncias de Corrupción Sin doliente, sin avances, ¿sin futuro?

Al hablar de *elefantes blancos* se suele pensar en aquellos monumentos a la corrupción, el abandono y la improvisación que dejan algunas megaobras de infraestructura: el nuevo Comando de la Policía Metropolitana de Bogotá, edificio inteligente en el que se han invertido cerca de 2 mil millones de pesos pero que está en obra negra desde hace tres años; el Parque Cultural Temático Taykú de Santa Marta, en el que se gastaron más de 3 mil millones de pesos pero nunca estuvo listo; y el Parque Deportivo sin terminar por el que los tolimenses pagaron más de 150 mil millones de pesos para hacer los Juegos Deportivos Nacionales de 2014, son algunas de las tristemente celebres perlas en el país<sup>20</sup>.

Aunque menos conocidos, estos particulares

paquidermos tienen otras formas de hacer su aparición. En el mundo de la planeación de las políticas públicas, por ejemplo, haciendo que buenas ideas jamás sean puestas en práctica a pesar del tiempo, esfuerzo y dinero que se les invierte. *La Ventanilla Única de Denuncias* – VUD es un claro ejemplo de ello.

Anunciada por el Gobierno nacional desde hace cuatro años y lanzada públicamente en 2015 como punta de lanza de la política anticorrupción de la CNCLCC de Moralización, fue una buena idea que buscaba aumentar la efectividad de las denuncias de corrupción creando un portal virtual en donde se centralizarían estos reportes, se dirigirían a las autoridades competentes y se permitiría que los ciudadanos conocieran el estado de su queja.

Desde entonces se han hecho planes de implementación, presupuestos, consultas internacionales, anuncios e incluso se desarrolló e implementó una versión *Beta* de la plataforma tecnológica, sin que hasta el momento la VUD haya visto la luz y sin que se sepa si la verá en el corto o mediano plazo.

La falta de recursos, como recurrentemente suele ocurrir con las políticas anticorrupción



19 Consulte el resultado del Índice a Transparencia de las entidades públicas en <http://www.indicedetransparencia.org.co/>

20 Para conocer en detalle estos casos, se puede consultar la aplicación Elefantes Blancos de la Secretaría de Transparencia <http://bit.ly/2gGthh3>, o se puede leer <http://bit.ly/2g3dg3O>

en el país, es una de las explicaciones para ello. Para el funcionamiento de la herramienta se requieren poco más de 120 millones de pesos anuales, según cálculos del Sistema Integrado de Gestión – Sigrepe, suma que no estuvo disponible para 2016<sup>21</sup>. Este dato dice mucho de la voluntad –o falta de ella– de los tomadores de decisión: ¿Cuál era la idea del Gobierno al basar gran parte de su estrategia de lucha contra la corrupción en una herramienta a la que no le dio financiación? ¿Por qué, si la Ventanilla se viene anunciando desde 2012, en el Congreso no se ha garantizado su inclusión en el Presupuesto General de la Nación? ¿Se hará en el presupuesto del próximo año?

Pero la plata no parece ser la única razón de la frustración en la que se ha convertido la VUD. Tampoco parece haber particular interés institucional en la Contraloría, la Fiscalía ni en la Procuraduría para responsabilizarse de ella, a pesar de ser los organismos de control llamados a hacerlo y a pesar de que todos los diagnósticos aseguran que con la plataforma *beta* ya creada por el Ministerio de las TIC con el apoyo de la Secretaría de Transparencia, la Ventanilla podría ser implementada casi en forma inmediata, aunque sea de manera parcial. Solo haría

falta acordar quién la coordinará, definir los protocolos para el intercambio de información entre las entidades y ponerla al aire<sup>22</sup>. Esto es precisamente lo que ninguna de las *ías* parece querer asumir, y así se lo han manifestado a la Comisión de Moralización a la CNCLCC, alegando la falta de capacidad institucional para hacerlo, la falta de presupuesto para su sostenibilidad y la falta de canales apropiados de articulación entre las entidades.

Los problemas de la VUD, en ese sentido, son un reflejo de los problemas de la Comisión de Moralización. ¿Acaso esta última no se creó precisamente para evitar que este tipo de problemas se siguieran dando? ¿No es su principal objetivo promover la coordinación y cooperación interinstitucional en la lucha contra la corrupción?

La Ventanilla Única de Denuncias es una buena idea, y así lo ha reconocido en el pasado la CNCLCC. Pero la falta de presupuesto y de voluntad política han hecho que se convierta en esta especie de elefante blanco, condición a la que estará condenada si en vez de que los unos le echen la culpa a los otros se concreta un plan para llevarla a cabo. Por ahora, la asignatura está perdida.



21 Desarrollo de las Estrategias de la Política Pública Integral Anticorrupción (2015). Sigrepe – Presidencia de la República. <http://bit.ly/2gGxRfv>

22 Ibíd y Acta reunión No. 6 de la Comisión Nacional de Moralización, 2 de febrero de 2016. <http://bit.ly/2gpkvni>

La Ventanilla Única de Denuncias es una buena idea, y así lo ha reconocido en el pasado la Comisión Ciudadana. Pero la falta de presupuesto y de voluntad política han hecho que se convierta en esta especie de elefante blanco

### 3. Ojo a la corrupción

**NO DEJEMOS QUE LA CORRUPCIÓN  
CORTE NUESTRO FUTURO.**



## Corrupción en el Programa de Alimentación Escolar<sup>23</sup>

# Cuando la corrupción es un asunto de vida o muerte

¡La corrupción atenta contra los Derechos Humanos! Para probarlo están allí, lamentablemente, los miles de niñas y niños que pasan todo el día en el colegio con apenas una mediocre ración de comida, o los cientos de ellos que han muerto de desnutrición por culpa de quienes se robaron el dinero o ejecutaron en forma irresponsable el Programa de Alimentación Escolar – PAE del país.

Como suele ocurrir en estos casos, los causantes son múltiples y las culpas compartidas: son responsables los operadores, porque con cuestionables maniobras demostraron -falsamente- idoneidad, músculo financiero y experiencia para obtener y concentrar millonarios contratos sin tener la capacidad -ni la voluntad- de responderle al Estado y a las niñas y niños de los colegios.

Son responsables los gobiernos locales porque bajo su responsabilidad está el correcto funcionamiento de los recursos que reciben de la Nación para la alimentación escolar, y por complicidad, decidía o incompetencia no controlaron ni las licitaciones ni la gestión de los operadores. La tristemente célebre Oneida Pinto, exgobernadora destituida de La Guajira e investigada por la Fiscalía por su gestión como alcaldesa del guajiro municipio de Albania, es el último pero no el único caso de esta alianza entre

gobiernos y operadores para hacerse con los recursos de la alimentación escolar.

También es responsable el Ministerio de Educación y el ICBF, porque a pesar de las alertas tempranas que recibieron desde 2013 desde la Federación Nacional de Departamentos, fallaron en su función de vigilancia y control. Además porque en más de la mitad de los departamentos del país, incluidos tres de los más afectados por estos hechos, Atlántico, Bolívar y La Guajira; la licitación, contratación y control fue un proceso centralizado por estas entidades desde Bogotá.

Hace bien el Ministerio en querer desentrañar las redes de corrupción detrás del Programa de Alimentación Escolar y aplaudimos sus esfuerzos poniendo el tema en la agenda nacional. Pero preocupa el ensañamiento de su discurso contra las administraciones y contratistas regionales, como si a medida que la contratación se alejara de Bogotá aumentaran los riesgos



23 Esta sección se basa en la investigación hecha por el proyecto Monitor Ciudadano, iniciativa liderada por Transparencia por Colombia con el apoyo de la Unión Europea, la Fundación Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme, y Transparency Internacional



de corrupción. La verdad es que así como la descentralización no es causante de corrupción, la excesiva centralización tampoco es un remedio contra ella, y las irregularidades en el PAE así lo prueban.

Sorprende que el objetivo de la Agencia Nacional para la Alimentación Escolar – ANA, propuesta por el Ministerio de Educación a través de un proyecto de ley, sea “operar en aquellas regiones más vulnerables y donde alcaldías y gobernaciones decidan que no tienen capacidad de hacerlo”, olvidando que en no pocas ocasiones la institucionalidad central en cabeza del Ministerio y el ICBF es, precisamente, la que ha fallado. No es con más burocracia central que se soluciona este problema: poco impacto tendrá la ANA si no se reforma la normativa de contratación pública, demasiado flexible en la actualidad, para que los contratistas no puedan licitar sin tener la capacidad efectiva de responder; de nada servirá esta nueva ley si no viene acompañada de un reforzamiento de los mecanismos existentes de vigilancia, control, evaluación y sanción del Estado.

Es justo destacar el rol han tenido que en medio de este caso de corrupción los organismos de control del Estado, en especial la Fiscalía, la Contraloría, la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo, quienes a través de sus investigaciones, informes y visibilidad mediática ayudaron a poner el tema en la agenda pública y a

generar presión en el Gobierno nacional en general y en el MEN en particular para que fortalecieran sus labores de inspección y vigilancia y repensaran las modalidades de contratación y ejecución del PAE.

También debe reconocerse el papel de la sociedad civil, en especial el de maestras y maestros, organizaciones ciudadanas y medios de comunicación, actores determinantes al momento de investigar este caso, visibilizarlo y generar la presión social necesaria para evitar que este hecho de corrupción fuera ignorado. Estos deben ser reconocidos, aplaudidos y divulgados para que sirvan de inspiración a más ciudadanos que decidan involucrarse de manera activa en el control a la gestión pública y privada.

Los efectos de la corrupción son personales y devastadores, sobre todo entre los más vulnerables. Pocos casos lo ejemplifican tanto como este del PAE, en el que no solo se robaron el dinero para garantizar el derecho de niñas y niños a la alimentación y a la educación, sino se jugó con sus vidas, condenando a muchos de ellos a la desnutrición. La corrupción favorece la impunidad, disminuye la confianza de los ciudadanos en el Estado y debilita su capacidad de respetar y proteger los derechos fundamentales. Por ello, no debemos olvidar que combatir la corrupción, hoy como siempre, es un acto en defensa de los Derechos Humanos.

A close-up photograph showing several hands of different skin tones reaching towards a globe. The focus is on the texture of the skin and the tips of the fingers. A teal banner is overlaid at the bottom of the image.

## 4. Pedagogía



# Puesta en marcha del Centro de Asistencia Legal Anticorrupción

¿En qué consiste el Centro de Asistencia Legal Anticorrupción?<sup>24</sup>

El **Centro de Asistencia Legal Anticorrupción** es una instancia independiente de la sociedad civil que brinda asistencia legal gratuita a los ciudadanos que deseen denunciar de manera responsable posibles actos de corrupción ante las instancias competentes.

El trabajo del Centro de Asistencia Legal Anticorrupción tiene como objetivo fortalecer la movilización ciudadana responsable para denunciar hechos de corrupción

## ASESORA:

orientación que se brinda al ciudadano para identificar si un hecho determinado constituye un acto de corrupción.

## GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO:

En coordinación con el Monitor Ciudadano, analiza obstáculos para la investigación y sanción de hechos de corrupción.

## BRINDA ASISTENCIA LEGAL:

orientación gratuita y confidencial al ciudadano para lograr de manera efectiva presentar formalmente la denuncia y realizar su seguimiento ante las autoridades competentes

RUTA: ¿CÓMO FUNCIONA EL ALAC?

1. Recepción de la denuncia

2. Clasificación de la denuncia

3. Respuesta al usuario

4. Asesoría para la documentación y presentación del caso

5. Seguimiento al caso

Entrará en funcionamiento en marzo de 2017



<sup>24</sup> Es una iniciativa de Transparencia por Colombia con el apoyo de Transparency International

# Referencias y Entrevistas

## Referencias

- **Hurwitz, A. & Huang, R. (2007).** Civil War and the Rule of Law: Security, Development, and Human Rights. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- **Silva, C. & Cardona, F. (2016).** La guerra vista por los pacifistas, la paz vista por los guerreros. La Habana: Le Atelier – The Social Science Post, s.p.
- **Transparency International.** Exporting Corruption. (26 de Agosto de 2015). Recuperado de <http://goo.gl/fPPu9i>
- **Zucman, G. (2014).** La riqueza escondida de las Naciones. University of Chicago Press.

## Entrevistas

- **Alice Berggrun Comas,** Asesora Secretaría de Transparencia, Secretaría de Transparencia, 4 de noviembre.
- **Álvaro Márquez,** Secretario General, Defensoría del Pueblo, 8 de noviembre.
- **Ana Paulina Sabbagh,** Asesora Secretaría de Transparencia, Secretaría de Transparencia, 8 de noviembre.
- **Carlos Fernando Galán Pachón,** Senador Partido Cambio Radical, Congreso de la República, 8 de noviembre.
- **Gloria María Borrero,** Directora de la Corporación Excelencia en la Justicia (CEJ), 1 de noviembre.
- **Guillermo Vargas Ayala,** Magistrado, Consejo de Estado, 4 de noviembre.





Comisión Nacional Ciudadana para la

**LUCHA CONTRA  
LA CORRUPCIÓN**

C O L O M B I A

**Encuéntrenos en:**



**@CNCLCC**



**@ciudadanoscontralacorrupcionco**

**[www.ciudadanoscontralacorrupcion.org](http://www.ciudadanoscontralacorrupcion.org)**