



Recomendaciones

del Movimiento Ciudadano Anticorrupción

al Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026



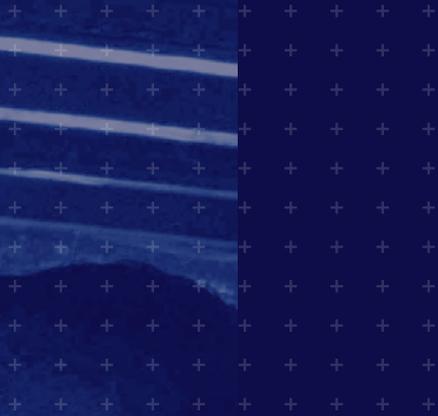
USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

DAI
Shaping a more livable world.

**TRANSPARENCIA
POR COLOMBIA**
CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL



JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA



Este documento fue posible gracias al apoyo generoso del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este documento es responsabilidad de DAI y Transparencia por Colombia y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos.



Introducción

El Movimiento Ciudadano Anticorrupción¹ (MCA) nació en 2020. Es una acción colectiva de la Sociedad Civil que busca promover la movilización ciudadana a favor de la lucha contra la corrupción, mediante iniciativas innovadoras que generen un nivel amplio de denuncia, control ciudadano, incidencia pública, rechazo y sanción social de la corrupción. Es una alianza conformada por 18² organizaciones sociales de distintas regiones del país que se han unido para promover la movilización ciudadana a favor de la lucha contra la corrupción y el cuidado de lo público.

El movimiento ciudadano validó su plan de acción de 2023. Sus acciones de sensibilización, formación e incidencia nacional y territorial se concentran en 5 ejes estratégicos: garantía y entorno habilitante para la participación; independencia y eficiencia de los órganos de control; contratación pública; protección al denunciante; y reparación a las víctimas de la corrupción.

En el marco del proceso de construcción del Plan Nacional de Desarrollo (PND), varias organizaciones del MCA participaron en los diálogos regionales vinculantes³ y aportar propuestas en uno o varios de estos ejes.

Sin embargo, estas últimas concluyeron que la lucha contra la corrupción había sido un tema omitido por completo en dichos escenarios. En efecto, no fue una línea de trabajo que los y las asistentes priorizaran, así como no estuvo presente en los puntos a discutir planteados en la metodología oficial. Más aún, teniendo en cuenta que este tema fue una bandera de campaña del entonces candidato, y ahora presidente Gustavo Petro, para la segunda vuelta en las elecciones presidenciales del año 2022.

La ausencia de una agenda precisa sobre la lucha contra la corrupción, se confirma al hacer la lectura por parte del MCA de los tres documentos claves para el análisis y discusión del PND, a partir del 07 de Febrero, fecha en la que se conoce el articulado de ley del mismo, y son:

- ¹ <https://transparenciacolombia.org.co/movimiento-ciudadano-anticorrupcion/>
- ² Corporación Caribe Afirmativo; Casa de las Estrategias; Corporación Desarrollo y Paz de Córdoba y Urabá-CORDUPAZ; Corporación Colombia Joven; Corporación Diálogo Democrático; Foro Nacional por Colombia-Presidencia; Foro Nacional por Colombia-Costa Atlántica; Foro Nacional por Colombia-Suroccidente; Corporación Vigía Cívica de Risaralda; FUNCICAR; Fundación Paz y Reconciliación-PARES; Red Universitaria Anticorrupción-RedUVA; Corporación Región; Veeduría Ciudadana al Plan Estratégico de la Comuna 6 de Medellín; Todos por Medellín; Corporación Transparencia por Colombia; Fundación Tukay; y Fundación Red Desarrollo y Paz del Caquetá-Red Caquetá Paz.
- ³ Movimiento ciudadano Anticorrupción, Balance de la participación de organizaciones del movimiento en los Diálogos Regionales Vinculantes para el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026.

- Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026.
- Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 “Colombia Potencia Mundial de la vida”.
- Plan Plurianual de Inversiones 2023 – 2026 (PPI 2023-2026)

A pesar de contar con un eje transformador relacionado con fortalecimiento institucional, hay diferencias entre los tres documentos en materia anticorrupción y transparencia: el documento de las bases es más preciso que el articulado. Este último retoma temas de acceso a la información, de modernización del Estado, participación y apuesta territorial, pero de manera muy dispersa. Y en el PPI 2023-2026, hay una línea de inversión nacional estratégica denominada “Administración pública, fortalecimiento institucional y lucha contra la corrupción”, que se constituye también en una línea estratégica de inversión departamental, pero no se encuentra ningún proyecto estratégico, en ningún departamento, que tenga relación con esto. Se sobreentiende que para la ejecución de todos los proyectos propuestos se requieren de los tres elementos mencionados en la línea estratégica, sin embargo, no se hace explícita la forma cómo se llevarán a cabo.

Algunas medidas están propuestas en ciertos temas y sectores, pero no existe como tal un enfoque claro anticorrupción. Por lo tanto, el MCA consideró relevante redactar y entregar al Departamento Nacional de Planeación-DNP y al Consejo Nacional de Planeación una serie de recomendaciones sobre los cinco ejes de su agenda temática consignadas en el presente documento⁴.

⁴ Este documento está basado sobre la experticia y las recomendaciones que ya han hecho algunas organizaciones miembros del movimiento. Algunas en particular retoman propuestas de Transparencia por Colombia quien asume actualmente la Secretaría Técnica del MCA, así como de Foro nacional por Colombia y las demás organizaciones del MCA. Fuentes: Transparencia por Colombia, recomendaciones en materia de Transparencia y lucha contra la corrupción para la construcción del Plan Nacional para el Desarrollo 2022-2026: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/recomendaciones-para-el-plan-nacional-de-desarrollo-tpc-actualizado.pdf>.

Garantía y entorno habilitante para la participación⁵

Como derecho fundamental, la participación ciudadana requiere y demanda condiciones esenciales para su ejercicio, en tanto se trata de un derecho para adquirir otros derechos. Exige de: la garantía de un entorno habilitante para el goce efectivo del derecho; el reconocimiento, fortalecimiento y promoción de la diversidad de modalidades y formas (institucionales o no) por medio de las cuales la ciudadanía, las organizaciones y los movimientos sociales participan y buscan incidir desde sus particularidades identitarias, en especial por medio de la protesta y la movilización social; y el protagonismo y la incidencia efectiva de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones públicas.

En ese sentido, se resalta que hay una fuerte apuesta del PND y sus bases por la participación en sus distintas formas, particularmente desde un enfoque diferencial, así como el carácter novedoso con las múltiples menciones sobre el involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisión pública. Sin embargo, el PND es más débil en cuanto a la garantía de las condiciones de la participación.

En cuanto a la participación ciudadana en la toma de decisión y la gestión pública, se reconoce que en las bases del PND se muestra voluntad política y se afirma la inclusión de la ciudadanía, constituyéndose en un paso importante hacia la vinculación de ésta en dichos temas. Se menciona específicamente el fortalecimiento del control ciudadano en seguimiento a recursos públicos. Y se aborda la participación con la creación de

nuevos espacios en diferentes sectores como ambiente, hábitat, paz y política del cuidado. La precisión de la participación en los ámbitos sectoriales es muy pertinente, sin embargo, el articulado es mucho más débil en este sentido, ya que no retoma el carácter vinculante de la participación en la gestión pública a pesar de lo expresado en el art. 91⁶.

Se resalta que tanto en las bases del PND como en el articulado, hay una voluntad notoria de inclusión de las mujeres, jóvenes, sectores sociales LGTBQ+ y grupos étnicos, estando el enfoque diferencial muy presente en el PND, ya que hay una sección entera sobre actores diferenciales. También se afirma el otorgamiento de recursos para el cumplimiento de la consulta previa. Y sobre la protesta social y seguridad ciudadana, en las bases del PND se enuncia la aprobación de una ley estatutaria y de reforma de la policía, sin embargo, este tema no se retoma en el articulado, quedando escaso el tema.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, se recomienda lo siguiente:

- Poner en marcha y garantizar el funcionamiento de las instancias nacionales y regionales de participación contempladas en la Ley 1757 de 2015, especialmente del Consejo y del Sistema Nacional de la participación ciudadana fortaleciendo los mecanismos y rutas que permitan la canalización efectiva de las demandas de la ciudadanía.

⁵ Este apartado retoma propuestas articuladas desde la Alianza Democracia en Riesgo, conformada por 15 organizaciones de la sociedad civil para hacer el seguimiento al estado de la democracia en Colombia, así como para la generación de propuestas para su fortalecimiento. Fuentes: Agenda por la Democracia y la Participación. Seis riesgos para la democracia. Seis acuerdos para protegerla y Aportes para las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida".
⁶ "PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA PARA LA RECONSTRUCCIÓN DEL TEJIDO SOCIAL Y LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA DEL DESARROLLO. El Ministerio del Interior liderará, ampliará y fortalecerá la Política Pública de Participación Ciudadana y Electoral, con el fin de fortalecer la organización de la sociedad civil, las organizaciones sociales y proteger el voto libre."

- Fortalecer en el articulado del PND los mecanismos de incidencia de la ciudadanía en la toma de decisión y gestión pública; precisar los dispositivos de fortalecimiento de la consulta previa; mencionar la política de Derechos Humanos; y reafirmar la garantía de las condiciones de la participación.
- Que el Ministerio del Interior, en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación y el DAPF, incluyan en la Política Pública de Participación Ciudadana lo siguiente:
 - La creación de mecanismos deliberativos abiertos para la toma de decisiones públicas (asambleas deliberativas, presupuestos participativos).
 - El nombramiento de facilitadores/garantes para la aplicación de las decisiones tomadas en espacios de deliberación.
 - Diseñar un modelo de evaluación y seguimiento del impacto de la participación en Colombia, identificando cuáles y cuántos fueron los cambios producidos como producto de los ejercicios de participación ciudadana.
- Elaborar e implementar una Política Nacional de Garantías para la Participación Ciudadana de acuerdo con lo establecido en la Ley 1757 de 2015, el Acuerdo Final de Paz y las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, que incluya:
 - La asignación de recursos suficientes para el fortalecimiento técnico de las instancias institucionales de participación, el fortalecimiento del acceso a la información pública, así como su calidad en procesos de contratación.
 - La garantía a la integridad y la protección de la vida de la ciudadanía que ejerce su derecho a la participación.
 - Continuar los procesos de sensibilización desplegados por el DAFP y el Ministerio del Interior a los servidores públicos sobre la importancia de la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas para lograr que estén adecuadas a las necesidades de los grupos sociales.
 - Fortalecer el SIPO y el acceso a la información sobre recursos y contratos para la paz.
 - Verificar el correcto uso de los recursos y fortalecer los procesos de rendición de cuentas responsable.

7 Decreto 1535 del 04 de agosto de 2022.

Independencia y eficiencia de los órganos de control⁸

- Generar las condiciones necesarias para que las organizaciones sociales puedan adelantar procesos de control social y veedurías ciudadanas, a través de la reforma a la Ley 152 de 1994, que incluya:

- La actualización de las definiciones y principios de la planeación participativa.
- El ajuste de la conformación y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los Consejos Territoriales de planeación, así como la reglamentación del Sistema Nacional de Planeación.
- La creación de nuevos instrumentos y garantías para la planeación participativa.
- La puesta en marcha de procesos de formación ciudadana, campañas para la promoción del control social, la transparencia y la lucha contra la corrupción y el apoyo a iniciativas ciudadanas de seguimiento a proyectos críticos y sensibles para el país.
- Promover la existencia de una Política Pública de Fortalecimiento de las Organizaciones de la sociedad civil, de manera que cuenten con las capacidades y recursos para enfrentar, desde la ética y la legalidad, la lucha contra la corrupción.

Los organismos de control tienen las herramientas fundamentales para fortalecer y mejorar las instituciones del Estado, que sean más eficientes y más eficaces y logren entregar mejores resultados a la sociedad. Por tal razón, es indispensable que de acuerdo a sus facultades constitucionales y sus funciones logren trabajar arduamente en la lucha contra la corrupción y así velar por un óptimo desarrollo de los recursos de toda la ciudadanía. Por lo anterior, con el propósito de fortalecer el seguimiento de y a los órganos de control, se recomienda:

- Impulsar reformas legislativas con el fin de promover la independencia de los poderes públicos y órganos de control mediante modificaciones a los procesos de nominación del Contralor General, Procurador General y Fiscal General, para que no haya incidencia en su elección por parte del ejecutivo, fortaleciendo así los requerimientos de mérito para ocupar dichos cargos.
- Adecuación del Consejo Nacional Electoral y fortalecimiento en su capacidad investigativa, control efectivo y sanción a la financiación irregular de campañas.
- Fortalecer los procesos de control interno de gestión y disciplinarios mediante la creación de un sistema de seguimiento a la eficiencia de las labores y procesos de las oficinas de control interno, identificando el número de procesos archivados por prescripción, las causas de los retrasos y definiendo acciones correctivas.

⁸ Síntesis de las recomendaciones elaboradas por Transparencia por Colombia, actual Secretaría técnica del Movimiento Ciudadano Anticorrupción. Fuente: Transparencia por Colombia, Recomendaciones en materia de transparencia y lucha contra la corrupción para la Construcción del Plan Nacional de Desarrollo, noviembre 2018

- Definir procesos especiales y expeditos para tramitar posibles casos de corrupción detectados por las oficinas de control interno disciplinario y de gestión. Estos procesos deben ser aplicables a todas las entidades de la rama ejecutiva y en coordinación con las funciones preventivas y de control concomitante de la Contraloría General de la República.

Contratación pública⁹

La contratación pública es un tema con especial relevancia para las entidades públicas que tienen responsabilidad en la prestación de bienes y servicios, obras públicas y manejo de recursos públicos. Con el objetivo de promover el reporte, la publicación y la calidad en los contratos públicos, se recomienda:

- Que el Plan Nacional de Desarrollo considere un fortalecimiento de la plataforma SECOP, incluyendo:

- Modificaciones de y en la plataforma para hacer de esta más amigable, manejable y comprensible para la ciudadanía.
- Para la garantía del derecho fundamental de acceso a la información pública, es importante que se incorporen actualizaciones en términos de avances tecnológicos, particularmente en lo que respecta a Big Data, Blockchain e Inteligencia Artificial (IA).
- Incorporar en SECOP campos para que las entidades diligencien información sobre la ejecución y cumplimiento de los contratos públicos, alertas de incumplimientos pasados y otra información relevante para identificar retrasos y alertas en la contratación pública.

- Continuar la implementación de controles en el registro de caracteres especiales en los diferentes campos de SECOP I y II, buscando disminuir este tipo de errores recurrentes en el sistema, los cuales entorpecen la labor ciudadana de control social y representan una limitante al derecho de acceso a la información pública.

- Definir lineamientos para la publicación de información contractual por parte de privados y sujetos obligados no tradicionales de la Ley de Acceso a la Información.

- Aumentar la interoperabilidad de la información contractual con la información presupuestal del país, en articulación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Contraloría General de la República, y en línea con la Categoría Única de Información del Presupuesto Ordinario (CUIPO); y buscar la interoperabilidad con otras bases del Estado como RUES, SIIF, SUIFP, y bases de conflictos de intereses del DAFP. Esto en relación con actualizar y efectuar la estrategia de Gobierno Digital, que implica la incorporación de Big Data, Blockchain e Inteligencia Artificial (IA).
- Generar más espacios de capacitación, formación y resolución de dudas a funcionarios de todos los niveles en los diferentes territorios del país acerca del uso y carga de la información dispuesta en las plataformas electrónicas de contratación pública.

⁹ Síntesis de las recomendaciones elaboradas por Transparencia por Colombia, actual Secretaría técnica del Movimiento Ciudadano Anticorrupción. Fuente: Transparencia por Colombia, Recomendaciones en materia de transparencia y lucha contra la corrupción para la Construcción del Plan Nacional de Desarrollo, noviembre 2022.

- Establecer la inhabilidad de contratación con el Estado, así como otras sanciones eficaces, proporcionales y disuasorias para las personas jurídicas y otras estructuras, que incumplan su deber de reportar de manera oportuna, completa y verídica, la información de sus beneficiarios finales, contemplando sanciones económicas cuantiosas y sanciones no pecuniarias.
- Modificaciones al régimen de contratación pública con medidas dirigidas a evitar el uso y abuso de regímenes excepcionales y direccionamiento de contratos que van en detrimento patrimonial del Estado, debilitan el control y vigilancia de la contratación pública, y afectan la libre competencia; se debe evitar que las entidades sometidas al Estatuto General de la Contratación evadan este régimen; y se debe promover la pluralidad de oferentes, fomentar la competencia en las compras públicas y materializar los principios de transparencia, planeación y objetividad.
- Instancias efectivas de seguimiento a la implementación de la Ley de Transparencia y derecho de acceso a la información pública por parte de las entidades públicas. Especial atención al cumplimiento de requerimientos en los procesos de rendición de cuentas.
- Mitigar riesgos por administración de recursos públicos por entidades que aplican régimen privado, puesto que no es clara la manera de hacer control y seguimientos a los privados en este contexto. Los contratos deben ser publicados, ya que los principales riesgos se encuentran en la contratación pública y las transferencias de recursos.
- Respecto a las alianzas público-populares, figuras nuevas que aún no se han implementado, debe ser clara la manera en la que se van a regular estas alianzas con la ciudadanía o quienes participen de ella.
- En cuanto a la transición a plantas temporales, es importante que se tengan en cuenta los siguientes elementos:
 1. Asegurar que los procesos de evaluación para proveer las plantas sean adecuados
 2. Garantizar la disponibilidad presupuestal para la provisión de plantas
 3. Realizar un ejercicio de priorización. En esta misma línea, se debe prestar atención al artículo 298 que da facultades especiales al Presidente de la República para tomar decisiones y realizar cambios en este nuevo escenario de contratación, constituyéndose en una alerta de riesgo por la extralimitación en las acciones del mandatario, ya que no se fijan límites claros en esta materia. Los procesos de contratación se deben realizar sobre la ley y evitando el favorecimiento a unos pocos.

Protección a denunciantes

La eficiencia de la denuncia depende de la existencia de condiciones favorables y en particular, de medidas adecuadas de protección a los denunciantes. Por lo tanto, se recomienda considerar acciones y metas del Plan Nacional de Desarrollo asociadas a:

- Aprobar una ley integral sobre la denuncia de la corrupción y la protección al denunciante, así como fortalecer y unificar el marco jurídico nacional ya existente, con el objetivo de:

- Incluir a los y las denunciantes y reportantes de corrupción como sujetos de protección especial por parte de la Unidad Nacional de Protección (Decreto Único 1066 de 2015).
- Brindar una pluralidad de medidas de protección al reportante de carácter inmediato, cautelar o previo al reporte. Dichas medidas deberían ser de carácter físico, económico, laboral y psicológico.
- Extender la protección a denunciantes que no tengan la calidad de víctima o testigo dentro de un proceso penal en el marco del programa de protección de la Fiscalía General de la Nación, o que no estén en situaciones relacionadas con acoso laboral.
- La Fiscalía General de la Nación, en el marco del programa de protección a víctimas y testigos, podría brindar a los y las denunciantes y reportantes de corrupción una protección eficiente, que les considere como una población

altamente vulnerable. Asimismo, establecer una protección jurídica específica e integral para su categoría, en el que se contemplen otro tipo de situaciones que afecten su integridad, derivadas de la denuncia de los actos de corrupción.

- Fomentar la definición de lineamientos sobre protección a denunciantes en el contexto empresarial, de la mano con autoridades de rama ejecutiva que ejerzan funciones de inspección, vigilancia y control sobre sus sujetos obligados.
- Establecer procedimientos para garantizar el anonimato en quejas, reportes o denuncias de hechos de corrupción.
- Diseñar una política de promoción y de incentivos a la acción de la denuncia.
- Establecer lineamientos institucionales que promuevan la receptividad de las autoridades frente a las denuncias y la efectividad de las mismas, la no estigmatización y eliminación de barreras de acceso.
- Llevar a cabo un rediseño y mayor asequibilidad de las plataformas para poner las denuncias.

Reparación al daño causado por la corrupción

La corrupción es un fenómeno que afecta no solo el patrimonio público de Estado, sino que también deja afectaciones en las comunidades y en la sociedad. Por ello, este fenómeno debe ser entendido de forma más amplia, trascendiendo del ámbito de investigación penal a uno que visibilice a los afectados o víctimas, sus derechos vulnerados y daños ocasionados, todo esto de cara al reconocimiento de medidas de reparación de los agravios generados.

Por esto, es importante promover el discurso de la lucha contra la corrupción desde un enfoque de derechos humanos y de enfoque diferencial, en el que se promuevan medidas de no repetición sobre los hechos de corrupción que causaron vulneración de derechos. Este es un elemento particularmente relevante para los lineamientos estratégicos en materia de justicia social y justicia ambiental. Debido a esto:

- Se recomienda al Gobierno Nacional estudiar y abordar la corrupción desde una perspectiva más allá del ámbito penal, con el fin de:
- Fomentar el discurso, promoción del reconocimiento y reparación de las víctimas de la corrupción, en concreto, a las personas naturales y/o comunidades afectadas por estos hechos, a través de un enfoque diferencial de víctimas.
- Abordar la lucha contra la corrupción desde un enfoque diferencial y de derechos humanos en el que se reconozcan los daños causados por la corrupción y sus víctimas

- En el marco de las medidas de reconocimiento y reparación de las víctimas de corrupción, promover y establecer lineamientos para las garantías de no repetición de hechos de corrupción, mediante acciones de carácter preventivo.

- Teniendo en cuenta las *disposiciones en materia de daño y reparación de los afectados por actos de corrupción*, estipuladas en la Ley 2195 de 2022, se recomienda al Gobierno Nacional establecer lineamientos cuyo objetivo sea la consolidación y creación de un Sistema de Reparación al daño causado por la corrupción, identificando entidades y actores estratégicos para su funcionamiento.

- Avanzar en el fortaleciendo del rol de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en particular considerando las funciones asignadas por la Ley 2195 de 2022 en materia de reparación de daños causados por actos de corrupción; de la Superintendencia de Sociedades respecto a su competencia en materia de lucha contra el soborno transnacional y la regulación sobre programas de cumplimiento para el sector privado; y de la Superintendencia de Industria y Comercio en lo relativo a las prácticas de restricción de la competencia causada por actos de corrupción; promoviendo el reconocimiento de víctimas y/o afectados por hechos de corrupción y su reparación desde el ámbito de sus funciones.

- Presentar un proyecto de ley que permita a los jueces de Control de Garantías, como medida cautelar, que se ordene la ejecución, culminación y entrega de las obras o servicios contratados, en la que se produjeron los hechos de corrupción, como manera de resarcir a quienes resultaron afectados. A su vez, si se considera necesario, la aprehensión, el decomiso de las especies, la suspensión de la titularidad de bienes, la suspensión inmediata de la actividad.
- Promover cambios normativos que permitan atribuir responsabilidad penal a personas jurídicas y el reconocimiento de la reparación del daño causado de corrupción a personas naturales o comunidades en procesos relacionados con hechos de corrupción.

Conclusiones

Algunos retos en materia anticorrupción que se deben revisar en el marco de las discusiones sobre el PND, son la manera efectiva de cerrar brechas de discrecionalidad y concentración de poder en la toma de decisiones frente a asignación de subsidios, creación de entidades, determinación de cargos público; y detallar cómo se concretarán los esfuerzos y acciones de lucha contra la corrupción; así como la consolidación de las propuestas que están en el plan.

Desde el Movimiento Ciudadano Anticorrupción, hacemos un llamado a una política integral de lucha contra la corrupción que permita orientar y estructurar los esfuerzos anticorrupción del Gobierno Nacional y la coordinación con entidades de las demás ramas del poder y órganos de control, atendiendo a la complejidad del fenómeno.





<https://transparenciacolombia.org.co/site/movimiento-ciudadano-anticorrupcion/>