

COMENTARIOS AL PROYECTO DE DECRETO

“Por medio del cual se establecen los lineamientos de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción y se reglamentan las subcomisiones de la Comisión Nacional de Moralización”

Transparencia por Colombia¹

7 de mayo de 2024

INTRODUCCIÓN

Transparencia por Colombia (TPC) reconoce la importancia y urgencia de reglamentar la Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción (en adelante, la Estrategia), contemplada en el artículo 200 del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia, Potencia Mundial de la Vida" (en adelante, PND). Como TPC lo ha mencionado en varias ocasiones, la Estrategia debería consolidarse como el instrumento clave para organizar y coordinar las acciones de transparencia y lucha contra la corrupción en el país y para brindar una ruta de trabajo para los diferentes estamentos institucionales en los próximos años.

Sin embargo, al materializarse por decreto, esta tendrá competencia solo para las entidades de la rama ejecutiva. En todo caso, la reglamentación de la Estrategia reviste de significativa relevancia, pues se espera que oriente las acciones de lucha contra la corrupción del país, y que permita avanzar en la consolidación de la arquitectura institucional anticorrupción del país. Asimismo, constituye una oportunidad para fortalecer los procesos de prevención, investigación y sanción de la corrupción, lo cual conlleva un fortalecimiento democrático, del Estado Social de Derecho, la mejora en la provisión de bienes y servicios públicos, así como la garantía de los derechos humanos.

Por tal razón y en aras de aportar a la construcción de la Estrategia, TPC presenta los comentarios al Proyecto de Decreto “Por medio del cual se establecen los lineamientos de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción y se reglamentan las subcomisiones de la Comisión Nacional de Moralización” (en adelante el Decreto).

Estos comentarios se suman a las [recomendaciones presentadas por TPC](#) en diciembre de 2023, y al documento de [“Arquitectura Institucional Anticorrupción, propuestas para combatir la corrupción en el sector público”](#), que pueden ser consultados en el sitio web de TPC.

Las recomendaciones incluidas en este documento tienen como objetivo fortalecer el Decreto y, son el resultado de una investigación amplia y un análisis técnico y apartidista que responde al interés de la ciudadanía en general. Todas las recomendaciones realizadas por Transparencia por Colombia

¹ "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 Transparencia por Colombia y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos”.

son de carácter público, por lo que las interpretaciones que puedan surgir a partir del texto no son responsabilidad de la Corporación.

A continuación, se presenta un primer apartado con aspectos generales a considerar en la construcción de la Estrategia, comentarios específicos al articulado del Decreto y, finalmente, se aportan aspectos que debería considerar la Estrategia, pero que, hasta ahora, no se han incluido.

ASPECTOS GENERALES

El artículo 200 del Plan Nacional de Desarrollo tiene como propósito *“fortalecer las Instituciones democráticas y el Estado Social de Derecho, garantizar la protección de los derechos humanos, proteger los recursos públicos, generar condiciones adecuadas para el desarrollo socioeconómico y proteger el Medio Ambiente”*. En esa medida, es pertinente que el Decreto que reglamenta la Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción contemple esta orientación.

Teniendo en cuenta que abordar la complejidad de la corrupción en las tres ramas del poder, los órganos de control y entidades del nivel nacional y territorial no es posible a través de un decreto, es importante aprovechar el instrumento para dar una visión y organización a los esfuerzos para combatir el fenómeno desde la rama ejecutiva.

Considerando lo estipulado en el PND, y en aras de contribuir a la articulación de los esfuerzos del Gobierno para luchar contra la corrupción, el Decreto debería contemplar:

- Medidas específicas que contribuyan a mitigar el impacto de la corrupción en los derechos humanos (Ej. medidas de reparación y garantías de no repetición).
- Medidas sobre las dimensiones la garantía de los derechos humanos, la protección al denunciante, el derecho al acceso a la información pública, el fortalecimiento de la veeduría ciudadana, la transparencia en la contratación y la gestión pública, la innovación pública y la implementación de mecanismos dirigidos a prevenir, detectar, gestionar y sancionar riesgos y hechos de corrupción bajo un enfoque sectorial.
- La vinculación del DNP en el monitoreo y seguimiento de la implementación de la Estrategia.
- Medidas de fortalecimiento institucional ni recursos adicionales para la implementación de las responsabilidades asignadas a las distintas entidades.
- Actividades, objetivos e indicadores para la implementación de la Ley 2195 de 2022 en materia de daño y reparación de los afectados por actos de corrupción.
- Medidas de pedagogía para la promoción de la participación ciudadana para la transparencia y lucha contra la corrupción.
- Mecanismos para el seguimiento y control de los recursos públicos administrados mediante fondos o patrimonios autónomos.

En aras de fortalecer la Estrategia, sería deseable incorporar además de lo anterior, el uso de herramientas disruptivas para luchar contra la corrupción, incluir de manera transversal un enfoque territorial, estratégico, y el de derechos humanos y reparación de los daños causados por la

corrupción. Para ilustrar ello se presentan recomendaciones al respecto en la página 14 de este documento.

COMENTARIOS AL ARTICULADO

A continuación, se presentan los comentarios y recomendaciones específicas al articulado del Decreto.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. El artículo define el ámbito de aplicación a todos los organismos y entidades públicas. Sin embargo, **debería incluir un enfoque diferencial para las entidades del nivel territorial.**

Por otro lado, el PND es la carta de navegación del gobierno y no de las demás ramas del poder público, por lo que el Decreto no faculta al Ejecutivo para ordenar acciones a entidades que están fuera de la rama puesto que no es el acto administrativo apropiado para esto. Por lo anterior, se recomienda:

- Considerar otro instrumento administrativo para facilitar el desarrollo de acciones de lucha contra la corrupción con órganos de control e investigación o, en su defecto, reducir el alcance de las disposiciones a la rama ejecutiva.

Una opción es avanzar en un modelo similar al del Plan nacional de Política Criminal, que se elabora desde el Ministerio de Justicia pero que recoge elementos del consejo superior de política criminal donde hay participación de entidades de otras ramas.

Para el caso de la Estrategia Nacional de Lucha Contra la Corrupción, la Comisión Nacional de Moralización podría ser la instancia que brinde insumos para la elaboración de la estrategia y que luego se haga operativa mediante diferentes decretos o reglamentaciones ordenadas desde cada rama.

Artículo 3. Definiciones. El artículo propone definiciones sobre varios conceptos utilizados a lo largo del articulado. Frente al mismo, es necesario hacer tres precisiones.

Primero, las definiciones de derecho *de acceso a la información pública*, *principio de transparencia* *participación ciudadana* y *rendición de cuentas* ya están previstas en el ordenamiento jurídico. En aras de evitar dispersión normativa y en confusiones frente a la interpretación del alcance de los conceptos, se sugiere no crear nuevas definiciones sino remitir a las normas que actualmente las contemplan. En particular, se resalta que la Ley 1712 de 2014 define el *derecho de acceso a la información pública* y el *principio de transparencia*, y la Ley 1757 de 2015 y la Constitución Política los conceptos de *participación ciudadana* y *rendición de cuentas*.

Segundo, la definición de *corrupción* es limitada, pues se refiere estrictamente a la “desviación de recursos públicos”, dejando de lado otro tipo de manifestaciones como la corrupción política,

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

privada, judicial, por poner algunos ejemplos. Esta definición no considera el detrimento del interés general, los daños y las víctimas que genera en la sociedad y el carácter sistémico de la corrupción en el país.

TPC ha recomendado previamente que la definición de corrupción sea aplicable a diferentes procesos asociados a la lucha contra la corrupción (prevención, detección, investigación, judicialización, sanción y reparación), que reconozca los diferentes sectores y actores que pueden sufrir actos de corrupción tales como el sector público, privado, ciudadanía y actores internacionales, que tenga en cuenta sus afectaciones tanto para las instituciones como para las personas, y que cuente con un enfoque de víctimas y reparación del daño causado por la corrupción².

Teniendo en cuenta lo anterior, se sugiere:

- Incluir un inciso en el que se aclare que las definiciones retomadas en el Decreto no van en detrimento de las disposiciones de legales vigentes en la materia como las Leyes 1712 de 2014, 1757 de 2015 y 1474 de 2011.
- Ajustar las definiciones de derecho de acceso a la información pública, principio de transparencia, integridad pública y participación ciudadana, conforme las previstas por la legislación vigente.
- Ampliar la definición de corrupción de manera tal que sea aplicable a la prevención, detección, investigación, judicialización, sanción y reparación de la corrupción, que reconozca los diferentes sectores y actores que pueden sufrir actos de corrupción, que tenga en cuenta sus afectaciones tanto para las instituciones como para las personas, y que cuente con un enfoque de víctimas y reparación del daño causado por la corrupción

Artículo 4. Articulación de sistemas de información para detectar riesgos de corrupción. El intercambio de información para la prevención, investigación y sanción de la corrupción es fundamental para fortalecer la articulación intra e interinstitucional en los procesos de lucha contra la corrupción. Este artículo enfatiza en la detección de riesgos de corrupción a través de sistemas de información como una forma de prevención. No obstante, se deben tener en cuenta los siguientes aspectos.

Primero, el Decreto deja en cabeza de la Secretaría de Transparencia (ST) los lineamientos de articulación de bases de datos, con el fin de detectar riesgos de corrupción en entidades del orden nacional y territorial. Sin embargo, la articulación de datos abiertos es una de las acciones que ha liderado el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) en la

² La recomendación de Transparencia por Colombia frente a la definición de corrupción se encuentra detallada en el documento de Recomendaciones a la Estrategia Nacional de Lucha Contra la Corrupción, y puede ser consultada en el siguiente enlace:

https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2023/12/Recomendaciones-ENLCC_final.pdf

Iniciativa de Datos Abiertos de Colombia³, por lo que **esta disposición desconoce la experiencia de más de 10 años en la política de datos abiertos que acumula el MinTIC.**

Segundo, el Decreto establece la necesidad de publicar información sobre riesgos de corrupción en “datos abiertos”. Sin embargo, actualmente existen algunas circunstancias que podrían comprometer la calidad de datos de la información y el decreto podría contemplar:

Está pendiente de publicarse la metodología de elaboración los Programas de Transparencia y Ética en el Sector Público (PTESP). Esta metodología podría afectar la forma en la que se vienen elaborando los mapas de riesgos de corrupción y por lo tanto afectar la información que se publique.

- Debe tenerse en cuenta que las entidades nacionales y territoriales todavía presentan muchas falencias en la correcta identificación de riesgos de corrupción, situación que podría generar errores en las bases de datos y afectar la utilidad de la herramienta. Adicionalmente, tendría que especificarse qué tipo de datos serían considerados como datos abiertos sobre riesgos de corrupción, facilitando la identificación tanto de riesgos como de conjuntos de datos relevantes para cualquier entidad.

Tercero, el tercer inciso del artículo en **cuestión podría contemplar una directriz concreta y un responsable específico para generar análisis y alertas de posibles hechos de corrupción** relacionados con contratación pública, recursos destinados a la consecución de la paz, lucha contra el narcotráfico, contrabando, lavado de activos, desvío de recursos públicos, delitos ambientales, a partir de la información publicada en formato de datos abiertos.

Cuarto, el parágrafo 2 establece la herramienta *RADAR* para “medir la afectación de la corrupción sobre el ejercicio de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales”. Esta disposición podría tener un abordaje en un artículo distinto para que evitar que exista una dispersión en la unidad de materia. En particular, el artículo aborda la identificación de riesgos como acción preventiva y en el parágrafo el análisis de la afectación de corrupción concretamente, por lo que son temas diferentes. Igualmente, debe detallarse cómo se hará la medición y si se tendrá en cuenta el rol de las entidades públicas, sector privado y ciudadanía.

Considerando todo lo anterior, se sugiere:

- Definir la metodología de elaboración de los Programas de Transparencia y Ética en el Sector Público, así como parámetros mínimos para estandarizar la información de riesgos de corrupción, para promover la utilidad de esta información para el análisis y toma de decisiones de política.
- Definir responsables para el uso y el análisis de la información, indicando cuáles son los resultados esperados de dichos análisis.

³ Esta iniciativa nace en año 2011 con la vinculación de Colombia a la Alianza para el Gobierno Abierto.

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

- En artículo aparte, detallar cómo se pretende implementar la herramienta RADAR y cuáles son los resultados esperados de su operación para combatir la corrupción.
- Incluir un párrafo tercero que disponga que la ST deberá generar informes de análisis del fenómeno de la corrupción y las alertas de posibles hechos de corrupción a partir de la información a la que se refiere este artículo.

Artículo 5. Acceso al derecho de información en las entidades públicas, como presupuesto para la garantía de derechos fundamentales. El contenido del artículo no tiene relación directa con el título, este se refiere a la *publicidad de la información de contratación pública*, frente a lo cual se tienen las siguientes observaciones.

Primero, el artículo insta a que las entidades establezcan:

“un enlace de acceso visible en cada uno de sus portales web oficiales en los que, por año y mes, en orden cronológico, establezcan una visualización gratuita, oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y en formatos accesibles, hacia cada uno de los contratos que suscriba la entidad y que deberá contener, como mínimo, presupuesto, objeto contractual, informes de auditorías efectuadas por veedurías externas a las entidades del Estado, cronograma de auditorías, avance de ejecución contractual, e informes del interventor, en virtud de lo establecido en la Ley 1712 de 2014”.

Esta disposición desconoce los avances del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP) al proponer que sean las entidades las que publiquen la información en sus portales web. El Decreto 1082 de 2015 ya exige a las entidades públicas que publiquen su información en SECOP y, por su parte, la Ley 1712 de 2014 en su artículo 15 indica que las personas naturales o jurídicas que reciban o intermedien fondos o beneficios públicos “deberán publicar información que se produzca en relación con fondos públicos que reciban o intermedien”. Asimismo, según el artículo 53 de la ley 2195 “las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública... deberán publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP II-”. De esta manera, el presente artículo llevaría a la **duplicidad en el proceso de publicación de la información debido a que deben publicar la misma información en dos canales diferentes, al tiempo que, contribuiría a la dispersión normativa en materia de contratación pública.**

En el mismo sentido el inciso segundo menciona que “*se deberán consignar todas aquellas ofertas que, con recursos del Estado, propendan por la garantía de derechos fundamentales de los ciudadanos a servicios asistenciales, de manera tal que se verifique la destinación y distribución de los recursos públicos*”, esta disposición no es necesaria pues, esta información de acuerdo con el marco normativo vigente debe publicarse en SECOP.

Para que las disposiciones relacionadas con contratos sobre derechos fundamentales sean aplicables, sería necesario que el Decreto defina los criterios para identificar contratos relacionados con derechos fundamentales. Como medida alternativa para fortalecer la identificación de contratos relacionados con derechos fundamentales sería deseable:

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

- Desarrollar un marcador especial para identificar contratos relacionados con derechos fundamentales en SECOP. Esto podría realizarse en el marco del diseño del nuevo sistema dinámico de adquisiciones según lo contempla el Plan Nacional de Desarrollo.
- Impulsar el diseño e implementación del Sistema Dinámico de Adquisiciones como evolución de SECOP para fortalecer la publicación de información de contratación pública en un único medio.
- Mientras se implementa el nuevo Sistema Dinámico de Adquisiciones, emprender acciones para seguir promoviendo el uso del SECOP por parte de entidades y empresas públicas sujetas a régimen especial y para privados con recursos públicos. De esta manera, se avanzaría en atender la obligación del artículo 200 del PND de contemplar *“los mecanismos para el seguimiento y control de los recursos públicos administrados mediante fondos o patrimonios autónomos”*.

Artículo 6. Garantía de acceso a la información para la investigación y sanción de presuntos hechos de corrupción.

Este artículo sugiere que se amplíe la inoponibilidad de la reserva de información a entidades que legal y constitucionalmente tengan atribuidas funciones de vigilancia, inspección y control en materia de hechos y actos relacionados con corrupción. Es preciso revisar la posibilidad de implementar dicha medida, ya que:

- El Decreto indica que esta medida se enmarca en el artículo 27 de la Ley 1755 de 2015, y por tal razón pretende modificar sus disposiciones, **cosa que no es posible mediante un decreto ordinario**. Hacerlo podría derivar en la nulidad del acto administrativo.
- **Esta medida podría ir en contravía de otras disposiciones como, por ejemplo, el capítulo 5 del Código de Procedimiento Penal en lo referente a la cadena de custodia, y la Ley de Inteligencia (1621 de 2013).**

Considerando todo lo anterior, se recomienda:

- Replantear la posibilidad de desarrollar la inoponibilidad de información por otro tipo de instrumento legal, haciendo un análisis detallado de las disposiciones legales actuales.
- Establecer medidas para que el ciudadano conozca la información con la que se cuenta en la investigación, sin romper la seguridad de la acción penal ni impedir la comunicación clara y constante con el denunciante.
- Desarrollar sistemas de información que den a conocer al ciudadano información estadística sobre hechos de corrupción y sobre el avance en sus investigaciones. Para esto, es posible aprovechar el Portal Anticorrupción de Colombia PACO, tomando información de los organismos de investigación y sanción.

Artículo 7. Fortalecimiento de la Auditoría Forense en Colombia. La introducción de la Auditoría Forense en la prevención de la lucha contra la corrupción es un elemento novedoso que podría

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

suponer beneficios importantes para los procesos de control interno de las entidades de orden nacional y territorial. Sin embargo, existen algunas dudas frente a la implementación de esta medida.

Primero, más allá de la capacitación de los jefes de control interno de las entidades, no se detalla cómo ni hasta qué grado se aplicará la auditoría forense en las entidades públicas, lo cual podría generar cargas adicionales sin brindar mayores capacidades financieras, tecnológicas o de personal a las entidades públicas.

Segundo, teniendo en cuenta el proceso de auditoría y las guías auditoras se articulan desde los organismos de control fiscal, de esta manera, la presente disposición excedería el ámbito del decreto. Asimismo, es importante resaltar que las Auditorías Forenses deberían constituir un insumo para los procesos de control fiscal, disciplinario y penal que adelanten las autoridades competentes. Por tanto, la definición, implementación y seguimiento de este instrumento debería ser liderado por la Contraloría General de la República y la Auditoría General de la República.

Tercero, el artículo no menciona cuáles serán los lineamientos que deben observar las entidades del orden nacional y territorial para adelantar una auditoría bianual forense. Por último, el artículo no establece cómo estas auditorías forenses bianuales se articularán a los Programas de Transparencia y Ética Pública, ni tampoco contempla el acompañamiento técnico de entidades como Departamento Nacional de Planeación (DNP), Agencia de Renovación del Territorio (ART) o la ST, para la implementación de las auditorías. Esto, es especialmente necesario en municipios con bajas capacidades institucionales, como es el caso de los PDET y ZOMAC.

De acuerdo con lo anterior, se propone:

- Diseñar de un plan de articulación de los procesos de auditoría forense con el modelo actual de control interno para identificar requerimientos y capacidades necesarias en las entidades.
- Desarrollar un plan de implementación y acompañamiento a las entidades de nivel nacional y territorial para la implementación de la auditoría forense en la prevención de la lucha contra la corrupción.

Artículo 8. Estándar de Debida Diligencia en la investigación y sanción de presuntos hechos de corrupción. La debida diligencia ha mostrado ser crucial para identificar, gestionar y mitigar los riesgos de corrupción en el sector privado. La aplicación de este estándar en el sector público puede ser útil para prevenir, investigar y sancionar la corrupción. Frente al contenido del Decreto, se hacen las siguientes observaciones:

Primero, **el artículo podría hacer que se sobrepasen las funciones de la ST al proponer la definición de procesos y procedimientos de investigación y sanción.** Si bien es clara la obligación que demanda el Sistema Interamericano de Derechos Humanos respecto de la debida diligencia en investigaciones, la reglamentación debería darse por medio de un trabajo articulado con las entidades de investigación y sanción para salvaguardar la garantía del sistema de pesos y contra pesos.

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

Segundo, el artículo podría incluir una definición de debida diligencia en los procesos de investigación y sanción de presuntos hechos de corrupción para reducir las ambigüedades y malas interpretaciones a las que pueda dar lugar.

Tercero, la redacción actual del artículo no guarda relación con otras disposiciones legales. En particular con:

- los lineamientos que se publiquen frente a las medidas de debida diligencia dentro de los PTESP.
- las disposiciones normativas ya existentes sobre debida diligencia. Concretamente, el artículo 12 de la Ley 2195 de 2022 sobre el *principio de debida diligencia*, y los lineamientos expedidos por autoridades de la rama ejecutiva que ejerzan funciones de inspección, vigilancia y control.

Considerando todo lo anterior, se recomienda:

- Replantear el contenido del artículo a partir de un análisis legal y jurisprudencial, e involucrar a los órganos de control e investigación en la formulación del contenido de los estándares de debida diligencia.
- Articular los procesos de debida diligencia de los Programas de Transparencia y Ética en el Sector Público para asegurar que exista armonía en el desarrollo de estas medidas.

Artículo 9. Estrategia de revalorización de lo público. El artículo plantea la incorporación de estrategias de formación integral para el fortalecimiento de competencias ciudadanas, la convivencia escolar y la educación para la paz. Sin embargo, es importante tener en cuenta que el artículo desconoce que ya existe la obligación para todas las instituciones de educación preescolar, básica y media de implementar: una cátedra de paz (Ley 1732 de 2014) y áreas de constitución, política y democracia, de acuerdo con el artículo 23 de la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994).

También resalta que en el artículo se utiliza el concepto *establecimientos educativos* de manera genérica, lo cual podría desconocer el principio de autonomía universitaria.

Considerando todo lo anterior, se recomienda:

- Precisar el enfoque/objetivo del artículo.
- Definir una estrategia para avanzar en la revalorización de lo público desde el ámbito de formación académica y otros ámbitos informales. A partir de un diagnóstico y definiendo objetivos, metas, e indicadores para monitorear el cumplimiento de las actividades.
- Revisar la alienación de la iniciativa, con instrumentos existentes. En particular, se debe considerar la figura del Contralor Estudiantil, a partir del artículo 18 de la ley 2195.

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

Artículo 10. Fortalecimiento de control social y participación ciudadana. Este artículo en el inciso primero faculta a las organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía organizada en Juntas de Acción Comunal o veedurías ciudadanas para presentar:

“informes y recomendaciones frente a la ST en los que indiquen si las Comisiones Regionales de Moralización ubicadas en su departamento les están brindando espacios de discusión y control de posibles hechos de corrupción, dentro de las sesiones (...) así como un reporte del estado actual del avance de los procesos que hayan puesto en su conocimiento”.

Lo anterior teniendo en cuenta la importancia de la labor de la ciudadanía y las organizaciones de la Sociedad Civil que se movilizan constantemente contra la corrupción, son alertadoras y denunciadoras de presuntos hechos de corrupción, y hacen seguimiento a las obras y el presupuesto de bienes y servicios públicos. Estos esfuerzos resultan fundamentales para fortalecer la democracia y la legitimidad en cualquier país.

Sin embargo, la redacción del artículo no plantea una articulación con los mecanismos ya existentes de participación ciudadana como:

- La Ley de Veedurías y la Red Interinstitucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas y la sociedad Civil (RIAV), que contempla el plan de fortalecimiento y apoyo a la conformación de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia establecido en el Acuerdo de Paz sobre el cual la ST tiene competencia dispuesto en la Ley 1712 de 2014 y la Ley 1755 de 2015 de Derecho de Petición, en donde ya se faculta a la sociedad civil, de solicitar información a entidades e instancias públicas según.

Por su parte, el inciso segundo contempla que se la ST consolidará una:

“red nacional de víctimas de corrupción como un mecanismo que propenda por la prevención de hechos de corrupción, por la debida diligencia en la investigación dentro de los procesos jurisdiccionales y administrativos por estos hechos y su juzgamiento, así como por la reparación a las víctimas de corrupción”.

Lo que parece delegar funciones a la ciudadanía, sin identificar motivaciones ciudadanas, recursos o capacidades para el funcionamiento de dicha red. Tampoco queda claro el fin, objeto y utilidad de la red de víctimas. Y en línea con lo anterior, esta función podría realizarse de manera independiente por las organizaciones sociales que existen hoy en día, sin necesidad de lo dispuesto en el artículo.

De la lectura del artículo tampoco queda clara la aproximación al concepto de víctimas de corrupción y a la reparación del daño causado, por lo que crear una red nacional de víctimas de corrupción no tendría una gran trascendencia sin el soporte legal o jurídico previo.

Quinto, no hay claridad frente a los objetivos, metas o presupuesto adicional para la implementación de los programas de fortalecimiento a la Veeduría Ciudadana a cargo del Ministerio del Interior.

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

Actualmente, las veedurías y grupos ciudadanos que ejercen control ciudadano sobre los recursos públicos no suelen acudir a las Comisiones Regionales de Moralización (CRM) sino a otros mecanismos como: publicación de informes, denuncias públicas, denuncias jurídicas. De esta manera, resulta relevante fortalecer el rol de las CRM relacionadas con el diálogo ciudadano y la rendición de cuentas, lo que contribuiría a aclarar su rol en la recepción y seguimiento de denuncias. Asimismo, paralelo a las Comisiones de Moralización, es importante considerar el papel de los canales institucionales existentes de denuncia.

Considerando todo lo anterior, se recomienda:

- Replantear el artículo teniendo en cuenta la legislación vigente y asignar recursos para el desarrollo de las acciones de fortalecimiento a la ciudadanía más allá de generar cargas adicionales.
- Avanzar en la construcción de un concepto de víctimas de corrupción que reconozca diferentes actores individuales y colectivos, así como los diferentes daños que podría generar la corrupción. [Este concepto podría retomar elementos de la hoja de ruta para organizaciones de la sociedad civil para la reparación al daño causado por la corrupción, realizada por Transparencia por Colombia](#)⁴.
- Definir claramente los objetivos de la Red Nacional de Víctimas de corrupción a partir de consultas ciudadanas realizadas a organizaciones de la sociedad civil.
- Identificar partidas presupuestales que puedan apoyar la labor de la Red Nacional de Víctimas de Corrupción.
- Definir mecanismos de publicación proactiva de los informes de las CRM, los cuales deben ser publicados en el sitio web del Portal Anticorrupción de Colombia PACO.
- Dar claridad frente a los objetivos, metas e indicadores y presupuestos de los programas de fortalecimiento a la Veeduría Ciudadana del Ministerio del Interior.

Artículo 11. Prevención de corrupción en contratación pública. Si bien, existen riesgos de corrupción estructurales e inherentes a los procesos de contratación pública en el país, el texto del artículo no aborda la complejidad de la corrupción asociada a la contratación pública e incluso propone medidas que son contradictorias con el ordenamiento legal existente. El texto en cuestión dispone que:

“Los Ministerios y Departamentos Administrativos, en la etapa precontractual, deberán verificar la conformación e integración de las personas jurídicas oferentes y/o de los proponentes plurales (...) con el fin de prever la configuración de las causales de inhabilidades e incompatibilidades previstas en el artículo 8 de la Ley 80 de 1993 y/o la presunta concertación entre diferentes personas naturales que, a través de diferentes personas jurídicas, participen de un mismo proceso contractual, para así evitar posibles riesgos de corrupción, falta de transparencia o acuerdos contrarios a la libre competencia”.

⁴ Dicho documento puede ser consultado en el siguiente enlace:
<https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2023/04/hoja-de-ruta-osc.pdf>

Sobre este artículo es importante hacer las siguientes observaciones. Primero, aunque el artículo tiene por nombre “prevención de corrupción en contratación pública”, el texto está limitado a la revisión de información sobre conflictos de intereses e inhabilidades en la etapa precontractual, dejando por fuera medidas necesarias para enfrentar los riesgos de corrupción en otras etapas de la contratación, como por ejemplo, identificación de posibles sobrecostos, medidas que promuevan la competencia, identificación de posibles alteraciones posteriores a la firma del contrato, mejoras en los procesos de supervisión e interventoría, entre otros⁵.

Segundo, si bien el artículo busca identificar la participación de personas naturales que actúan a través de personas jurídicas en procesos de contratación, para aplicar el régimen de inhabilidades e incompatibilidades y evitar concentración de contratos, es necesario tener en cuenta que:

- Las medidas de prevención de corrupción en procesos de contratación deben aplicarse a todas las entidades, no únicamente a Ministerios y departamentos administrativos, como lo propone el artículo.
- La inexistencia de esta disposición no exime a las entidades de su responsabilidad de aplicar el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, así como el de conflicto de intereses.
- Para lo anterior, es necesario que los ordenadores de gasto cuenten con guías de procedimiento para identificar inhabilidades y conflictos de intereses, existentes en la Ley.
- La composición accionaria de las sociedades no siempre está actualizada en el Registro Mercantil, lo que dificultaría que los comités evaluadores cumplan el artículo.
- Hace falta tener en cuenta el deber de debida diligencia previsto en la Ley 2195 de 2022 por parte de entidades del Estado, de identificar beneficiarios finales y la estructura de titularidad de las contrapartes con las que se celebra el contrato estatal.

Considerando todo lo anterior, se recomienda replantear el artículo, apuntando a:

- Establecer y diseñar el mecanismo mediante el cual las entidades públicas pueden cumplir con las obligaciones de debida diligencia en procesos de contratación, incluyendo la posibilidad de validar información de los beneficiarios finales dispuesta en el Registro Único de Beneficiarios Finales (RUB) en cabeza de la DIAN.
- Crear y aplicar guías de procedimientos al interior de las entidades para identificar inhabilidades y conflictos de interés, específicas para la misionalidad de cada entidad.
- Ampliar a todas las entidades públicas la obligación de contemplar medidas de prevención de corrupción en procesos de contratación.

⁵ Transparencia por Colombia ha presentado previamente sus recomendaciones para fortalecer la lucha contra la corrupción en los procesos de contratación, dichas recomendaciones pueden ser consultadas en el siguiente enlace: <https://www.transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/recomendaciones-en-lagestion-contractual.pdf>

Artículos 12-21 Subcomisiones técnicas. Los artículos incluidos bajo el Título III contemplan la naturaleza, conformación y funciones de la Subcomisión técnica para la prevención de la corrupción y de la Subcomisión técnica para la detección y sanción de hechos de corrupción. Estas dos subcomisiones que propone la Ley 2195 de 2022 y que se detallan en el Decreto pueden ser útiles para dinamizar las acciones de organización y articulación entre las diferentes entidades que componen la CNM. Al respecto, es importante hacer algunas precisiones.

Primero, en los artículos en cuestión no se incluyen medidas para asegurar la participación de la sociedad civil en la proposición de acciones o en la toma de decisiones, como tampoco se incluyen medidas para la rendición de cuentas y presentación de informes al público sobre la gestión de las subcomisiones y de la CNM.

Segundo, si bien se considera importante que existan funciones de articulación y proposición de acciones de lucha contra la corrupción, queda pendiente definir en el articulado cómo se formalizarán dichas acciones. De acuerdo con el Decreto, la presidencia de las dos subcomisiones estará a cargo de la ST. Esto es entendible para la subcomisión técnica de prevención de corrupción, sin embargo, no lo es para la subcomisión de investigación y sanción, puesto que la misionalidad de la ST no se centra en estas acciones.

De acuerdo con lo anterior se recomienda:

- Incluir a la Sociedad Civil como uno de los actores participantes en el análisis de problemáticas, proposición de acciones y toma de decisiones de las Subcomisiones técnicas.
- Abrir la posibilidad de que anualmente se cambie la presidencia y la secretaría técnica de las instancias mediante votación de los miembros.
- Definir un plan de trabajo para la CNM y sus dos subcomisiones, que contemple objetivos, actividades y mecanismos para medir resultados de la gestión de dichas instancias.
- Establecer la obligación de rendición de cuentas sobre la gestión de la CNM y sus dos subcomisiones técnicas por lo menos una vez al año.
- Incluir en el sitio web de la ST una subsección en la que se pueda consultar la información de la CNM y las Subcomisiones técnicas, incluyendo las actas de reunión, las decisiones tomadas en dichas instancias y los informes de rendición de cuentas.

Artículo 22. Seguimiento a la implementación de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción. En este artículo se dispone la función del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República a través de la ST de realizar un seguimiento anual a la implementación de la Estrategia. No obstante, no se observa una metodología de seguimiento que contenga objetivos, metas, actividades e indicadores de impacto para medir el progreso de la Estrategia y no se detalla el rol que tendrá el Departamento Nacional de Planeación para apoyar el seguimiento y evaluación de la misma.

Al respecto, existen varias experiencias internacionales de sistemas anticorrupción como las de México, Nigeria, el Reino Unido y Líbano que pueden dar luces sobre la implementación y los indicadores de evaluación, así como la forma en la que se han creado redes de gobernanza de lucha contra la corrupción que articulan entidades de distinta naturaleza, nivel de gobierno y misionalidad (Transparencia por Colombia, 2023).

Por lo anterior se recomienda:

- Construir, publicar y difundir la metodología de seguimiento para la implementación de la Estrategia, promoviendo la participación ciudadana.

Artículo 23. Este artículo dispone las fuentes de financiación para la implementación de la Estrategia al interior de las entidades públicas. El mismo, no contempla una adición presupuestal para la implementación, seguimiento y evaluación de la Estrategia y por el contrario, obliga a las entidades a destinar parte de sus apropiaciones, lo cual impediría un avance significativo y desarrollo institucional al hacer nuevas apuestas en materia de avanzar en la lucha contra la corrupción, pero dejando de lado las limitaciones que tienen las entidades en el presupuesto para funcionamiento e inversión que se debe destinar a sus labores misionales.

Por lo anterior resulta recomendable:

- Que se realice un ejercicio conjunto entre la ST y las entidades vinculadas en la Estrategia, en dónde se identifiquen posibles fuentes de financiación que puedan garantizar la debida implementación de las medidas.

ASPECTOS PENDIENTES DE ABORDAR POR LA ESTRATEGIA NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Teniendo en cuenta que Transparencia por Colombia previamente había realizado [recomendaciones para el desarrollo de la Estrategia Nacional de Lucha Contra la Corrupción](#), en este apartado se retoman algunas de las mismas en aras de contribuir al Decreto⁶.

Enfoque estratégico

La Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción debería estar orientada a abordar la corrupción desde un enfoque estratégico que tenga en cuenta el abordaje sistémico, sectorial y territorial que requiere luchar contra la corrupción. Este enfoque debería estar compuesto por una visión de corto,

⁶ Las recomendaciones completas pueden ser consultadas en el siguiente enlace: <https://transparenciacolombia.org.co/recomendaciones-estrategia-nacional-lucha-contra-corrupcion/>

mediano y largo plazo. A su vez, la ST como entidad coordinadora y articuladora de las acciones anticorrupción del país, debe liderar la formulación de objetivos, metas, actividades e indicadores de impacto para implementar y evaluar (con el apoyo del DNP) los avances en el corto, mediano y largo plazo de la Estrategia.

El enfoque estratégico debería tener en cuenta la necesidad de revisar la coordinación y alineación de la política con distintos instrumentos vigentes hoy en día, en búsqueda de equilibrar la relación entre el número de instrumentos relevantes para la lucha contra la corrupción frente a su efectividad.

Enfoque de derechos humanos y reparación de los daños causados por la corrupción

La ST en diversos espacios ha manifestado su interés de implementar el enfoque de derechos humanos en la lucha contra la corrupción. En este sentido, aún no queda claro cómo se va a incorporar este enfoque de forma transversal en la Estrategia, y que conlleve al reconocimiento de los impactos de la corrupción en las personas y comunidades. El enfoque de derechos humanos implica un análisis del nexo existente entre los hechos asociados a este problema y los daños que ocasiona, que se traducen en vulneraciones a los derechos humanos.

Ese mismo sentido, resulta fundamental el reconocimiento de las víctimas a través de la garantía del derecho de acceso a la información pública, la protección de denunciantes y espacios de diálogo entre la institucionalidad y la ciudadanía; así como involucrar a la sociedad civil organizada en el proceso. Para esto, es necesario dar lugar al reconocimiento de las personas, los daños causados y los derechos vulnerados en los procesos de investigación de carácter administrativo y judicial, desde un enfoque restaurativo que ponga en el centro a las víctimas. Así mismo, es fundamental que las víctimas cuenten con rutas institucionales claras y en lo posible territorializadas que les permitan exponer sus necesidades y buscar la reparación integral de acuerdo con éstas.

Así, se sugiere que las entidades públicas encargadas de la prevención, investigación y sanción de la corrupción promuevan acciones institucionales, normativas y judiciales que permitan, por un lado, el reconocimiento de las víctimas de la corrupción, y por el otro, la identificación de sus necesidades y demandas respecto a las afectaciones que haya generado el hecho de corrupción en el disfrute de sus derechos.

Por otro lado, es fundamental que se asuma la reparación del daño causado por corrupción desde una perspectiva sistémica que lleve a la interlocución y articulación de diferentes actores que dé lugar a este fin. Esto debe estar mediado por instancias, procesos y estrategias metodológicas que permitan abordar casos de corrupción que vulneren derechos humanos, contando con la participación de entidades líderes en la materia, órganos de control, rama judicial y la sociedad civil organizada. Dentro de esta perspectiva sistémica, es fundamental crear lineamientos claros para la reglamentación del Fondo Nacional de Reparación de las Víctimas de Actos de Corrupción establecido en el artículo 62 de la Ley 2195 de 2022, los cuales deberán considerar las necesidades de las comunidades afectadas, para la puesta en marcha de acciones materiales y simbólicas de naturaleza diferencial dependiendo de los grupos y/o poblaciones perjudicadas.

Enfoque territorial

Desde una perspectiva sistémica es necesario abordar los retos que genera la corrupción en el nivel territorial, tomando en cuenta los desafíos de la acción pública a nivel local y en perspectiva de la apuesta constitucional por la descentralización y la autonomía territorial. Para ello, es necesario mejorar la arquitectura institucional anticorrupción en el nivel territorial, y abordar ámbitos críticos de la gestión pública como la presupuestación, la contratación y la participación.

El mejoramiento de la arquitectura institucional a nivel territorial demanda, entre otras: 1) fortalecer el rol de las gobernaciones para generar asistencia técnica territorial a los municipios; 2) promover acciones específicas anticorrupción en cabeza de las alcaldías; 3) fortalecer las capacidades territoriales con énfasis en herramientas TIC; y 4) promover la especialización del control fiscal en temas críticos a nivel territorial.

Igualmente, es necesario generar lineamientos para que los ejercicios de presupuestación en el nivel local de gobierno estén acompañados de la racionalización del uso de fondos extra-presupuestales y generar mecanismos de transparencia en las transferencias dirigidas. En relación con la contratación pública a nivel local, se pueden generar lineamientos para mejorar el registro de la información contractual y asegurar el uso de las plataformas oficiales de contratación y presupuestación.

Finalmente, en relación con la participación en la lucha contra la corrupción, la estrategia puede incluir lineamientos para continuar avanzando en los compromisos del punto 2.2.5 sobre control y veeduría ciudadana del Acuerdo de Paz, fortalecer los canales de denuncia a nivel territorial y promover lineamientos específicos de protección al denunciante en el nivel local.

Herramientas disruptivas para la lucha contra la corrupción

El artículo 4 del Decreto establece que: “las entidades que administren información relacionada con riesgos de corrupción deberán publicarla en formato de datos abiertos”. Sin embargo, la publicación y uso de estos datos puede enriquecerse con el empleo de herramientas como el análisis de datos, inteligencia artificial, BigData y análisis de redes y permitir la interoperabilidad con otros sistemas de información estatales. Estas herramientas se pueden aprovechar para mejorar la prevención, detección e investigación de la corrupción en sus distintas manifestaciones como, por ejemplo, financiación irregular de campañas electorales, enriquecimiento ilícito, tráfico de votos, contratos sin el cumplimiento de requisitos legales, reportes de operaciones sospechosas, identificación de flujos ilícitos ilegales entre otras.

Lo anterior puede complementarse con la interoperabilidad entre diferentes bases de datos estatales para fortalecer el seguimiento a los dineros públicos, lo cual facilitaría, entre otras, la identificación de alertas tempranas o riesgos en temas de asignación y ejecución del presupuesto; la posibilidad de adelantar debida diligencia a beneficiarios finales de los proveedores y contratistas del Estado y la concentración en la contratación pública. Adicionalmente, posibilitaría la generación de

conocimiento en tendencias y mapas de relacionamiento entre corrupción, flujos financieros ilícitos y el sector público y privado a nivel territorial, nacional e internacional (Transparencia por Colombia, 2023)

Recomendaciones sobre asuntos estructurales para la lucha contra la corrupción.

- Implementación de normas existentes

Dentro de la legislación asociada a la lucha contra la corrupción, aún no se han implementado artículos que son relevantes para fortalecer el normativo anticorrupción, a saber:

- Aplicar las disposiciones de la Ley 1712 de 2014 para sujetos obligados no tradicionales y crear guías para su implementación.
 - Hacer efectivas sanciones y acciones de cumplimiento del Ministerio Público contra por renuencia en la entrega de información pública.
 - Terminar la transición de la contratación pública al SECOP II.
 - Reglamentación del “Fondo Nacional para la Reparación de las Víctimas de Actos de Corrupción establecido en el artículo 62 de la Ley 2195 de 2022”¹⁹.-Implementar los Programas de Transparencia y Ética Pública en todas las entidades obligadas por el artículo 31 de la Ley 2195.
 - Implementar y hacer seguimiento a los Programas de Transparencia y Ética Empresarial, bajo la supervisión de las Superintendencias de Industria y Comercio y de Sociedad
- Desarrollos pendientes

Si bien la legislación anticorrupción ha mejorado en la última década con la ratificación de diversos compromisos internacionales y la adopción de normas como la Ley 2195 de 2022, aún existen vacíos legislativos en los que es pertinente avanzar. Algunas de las normas prioritarias son:

- Unificar las normas de contratación y propender por medidas que reduzcan el uso de medidas excepcionales de contratación, así como los riesgos de corrupción asociados a contratación directa.
Avanzar en una regulación del cabildeo que permita crear un registro público de cabilderos y que regule dicha actividad.
- Definir causales para levantar la reserva de información sujeta a algún tipo de reserva, cuando ésta sea de interés público.

- Transparencia en las finanzas públicas

Es necesario fortalecer la transparencia presupuestaria tanto del Presupuesto General de la Nación como de los fondos de patrimonios autónomos que utilizan recursos públicos para financiar bienes y servicios públicos.

JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

Al respecto, y como se mencionó anteriormente, se sugiere publicar todos los contratos ejecutados por los patrimonios autónomos y fondos en SECOP II. Esta acción se debe extender, en los casos que aplique, a fiducias y a otras entidades ejecutoras del Presupuesto General de la Nación (PGN).

Además, es importante publicar la información sobre las transferencias que se realicen a niveles territoriales de gobierno, a partir de contratos interadministrativos. De esta manera, en SECOP II se podrán identificar los contratos provenientes del fondo o patrimonio autónomo específico.

Finalmente, es importante avanzar en una ruta de trabajo de Transparencia Presupuestal que incluya la habilitación de presupuestación por programas, fomento a la plurianualidad en los presupuestos públicos, mecanismos para fortalecer y transparentar el rol del legislativo, mejorar el acceso a datos de presupuesto público y proyectos de inversión⁶.

⁶⁶ Transparencia por Colombia ha desarrollado una serie de recomendaciones para promover la transparencia presupuestaria en Colombia, las cuales detallan lo expuesto en este documento. Dichas recomendaciones pueden ser consultadas en el siguiente enlace: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2023/09/Recomendaciones-Transparencia-Presupuestaria-FINAL-2.pdf>

Bibliografía

- DNP. (2022). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Colombia Potencia Mundial de la Vida*. Bogotá.
- Ley 1474. (2011). Obtenido de Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292#:~:text=Determina%20las%20normas%20orientadas%20a,control%20de%20la%20gesti%C3%B3n%20p%C3%BAblica.>
- Ley 1508. (10 de enero de 2012). *Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones*. Obtenido de Sitio web de Función Pública:
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=45329>
- Ley 1712. (2014). *Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones*. Obtenido de Sitio Web del DAFP: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882>
- Ley 2195. (18 de Enero de 2022). Obtenido de Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones.: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=175606>
- Ley 2294. (19 de Mayo de 2023). *Por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022- 2026 “Colombia potencia mundial de la vida”*. Obtenido de Sitio Web del DAFP: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>
- Transparencia por Colombia. (Noviembre de 2022d). *Recomendaciones en materia de transparencia y lucha contra la corrupción para la construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*.
- Transparencia por Colombia. (Junio de 2023). *Arquitectura Institucional Anticorrupción, Propuestas para combatir la corrupción el sector público desde un enfoque sistémico*. Obtenido de Sitio Web de Transparencia por Colombia: <https://transparenciacolombia.org.co/arquitectura-institucional-anticorrupcion/>
- Transparencia por Colombia. (diciembre de 2023). *Recomendaciones para el fortalecimiento de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción*. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/recomendaciones-estrategia-nacional-luchacontra-corrupcion/>
- Transparencia por Colombia. (2023). *Recomendaciones para el Fortalecimiento de la Estrategia Nacional de Lucha Contra la Corrupción*. Obtenido de Sitio web de Transparencia por Colombia:
https://transparenciacolombia.org.co/wpcontent/uploads/2023/12/Recomendaciones-ENLCC_final.pdf