

MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN

Análisis de resultados y recomendaciones
para la gestión pública a partir del Índice
de Transparencia de las Entidades
Públicas 2015-2016



**TRANSPARENCIA
POR COLOMBIA**

CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN

Consejo Rector

Carlos Angulo Galvis
José Alejandro Cortés Osorio
Andrés Echavarría Olano
Margarita Garrido Otoyá
Guillermo Carvajalino Sánchez
Rosa Inés Ospina Robledo

Junta Directiva

Rosa Inés Ospina Robledo
Eulalia Arboleda de Montes
Ángela Escallón Emiliani
Mónica Aparicio Smith
Carlos Raúl Yepes Jiménez
Gloria María Borrero
Judith Pinedo Flórez
Eduardo Wills Herrera
Néstor Ricardo Rodríguez Ardila

Dirección Ejecutiva

Gerardo Andrés Hernández Montes

Equipo de Investigación

Marcela Restrepo Hung

Directora del Área de Gestión de Conocimiento

Adriana Muñoz Criado

Líder Temática de Gestión Pública

Karina Cruz Parra

Colaboradora

Mario Alejandro Blanco Navarro

Investigador

Financiación



Global Affairs
Canada

Affairs mondiales
Canada

Este proyecto ha sido financiado por Transparency International - Fondos Canadá

Diseño, Diagramación y Corrección de Estilo

Papyrus Formas e Impresos Ltda.

Corporación Transparencia por Colombia



@transparenciaco



TransparenciaporColombia

PBX: (57 1) 610 0822

Carrera 45A n.º 93-61 Barrio La Castellana

transparencia@transparenciacolombia.org.co

www.transparenciacolombia.org.co

www.indicedetransparencia.org.co

Bogotá D.C., Colombia

© Corporación Transparencia por Colombia

Índice de Transparencia Nacional 2015-2016

ISBN 978-958-56654-1-5

Bogotá, Colombia. Octubre de 2018

Contenido

5 ➤ MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN

5 ➤ Introducción

6 ➤ ¿Estamos preparados para prevenir la corrupción en las entidades públicas?

- 6 Pocos esfuerzos y pocas herramientas administrativas de lucha contra la corrupción
- 11 Planes Anticorrupción para cumplir pero no para prevenir
- 13 Entidades proactivas, previniendo la corrupción más allá de la obligación
- 14 Y en resumen, ¿cómo estamos?

15 ➤ ¿Cómo dar un paso adelante en la lucha contra la corrupción?

16 ➤ Pasos para avanzar en la lucha contra la corrupción

- 16 **PASO 1:** Promover la efectividad del PAAC a través de mejoras en los procesos de planeación, asignación de recursos e implementación.
- 17 **PASO 2:** Establecer la necesidad de incluir en la planeación de las entidades de manera integral y armónica el tema anticorrupción.
- 18 **PASO 3:** Promover la elaboración de lineamientos de lucha contra la corrupción en el largo plazo que permitan cambios duraderos en las entidades.
- 20 **PASO 4:** Brindar facilidades y seguridades para reportar hechos de corrupción ante entidades públicas.
- 21 Entonces, ¿Qué se puede esperar de la lucha contra la corrupción?

23 ➤ Bibliografía





MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN UNA MIRADA DESDE LA SOCIEDAD CIVIL

INTRODUCCIÓN

La corrupción en Colombia es un fenómeno que ha estado arraigado en la sociedad durante mucho tiempo. Esta no se mueve simplemente en el aparato administrativo de las entidades públicas, sino que de manera compleja involucra a individuos racionales e inteligentes, aspectos culturales, costumbres e intenciones que trascienden el ámbito de lo público al permear de forma sistémica a diferentes actores.

En tal sentido, y por la complejidad del fenómeno, se requiere que los esfuerzos para combatir la corrupción no sean menores al problema, pues no solo se requiere del compromiso de las entidades públicas para fortalecer en términos generales la gestión administrativa, sino del desarrollo de acciones específicas para combatir de manera frontal las formas de manifestación de la corrupción que afectan al sector público, y por lo tanto al bienestar de todos los colombianos.

La lucha contra la corrupción cobra especial importancia al tener en cuenta la coyuntura en la que se encuentra el país, ya que la correcta implementación de los acuerdos de

paz depende de la protección de los recursos públicos, de una gestión pública fortalecida, y del desarrollo eficiente y correcto de acciones planteadas.

De esta manera, teniendo en cuenta los hallazgos del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016 (ITEP¹), y como parte de sus estrategias de control social participativo, Transparencia por Colombia presenta este documento de hallazgos y recomendaciones de política pública, con el objetivo de brindar una posible línea de acción para trabajar sobre las medidas y estrategias de lucha contra la corrupción de las entidades públicas en Colombia².

Las recomendaciones que se presentan en este documento tienen un punto de vista ciudadano, es decir que no corresponden simplemente a requerimientos legales o experiencias internacionales, sino a las expectativas que desde la ciudadanía se tienen sobre la prevención de la corrupción.

1. “El Índice de Transparencia de las Entidades Públicas es una iniciativa de la sociedad civil, que busca contribuir a la prevención de hechos de corrupción en la gestión administrativa del Estado. Como ejercicio de control social propositivo parte de un enfoque de prevención que les permita a las entidades fortalecer sus procesos y procedimientos administrativos, para así disminuir la posibilidad de que los riesgos se terminen materializando en hechos de corrupción” (TRANSPARENCIA POR COLOMBIA, 2017a, p. 18).
2. Para lograr este objetivo se revisaron los datos de 66 entidades pertenecientes a la rama ejecutiva, 32 gobernaciones departamentales y 28 ciudades capitales.



¿ESTAMOS PREPARADOS PARA PREVENIR LA CORRUPCIÓN EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS?

Una respuesta simple a esta pregunta sería que no, pues estamos apenas avanzando en el desarrollo de acciones que se concentren específicamente en la prevención de la corrupción.

El Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP) ha identificado, en lo que tiene que ver con las medidas y estrategias de lucha contra la corrupción, algunas buenas prácticas de la gestión administrativa que contribuyen a la prevención de la corrupción, avances en la elaboración y el contenido de los Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano³, y finalmente algunas iniciativas de lucha contra la corrupción en las entidades públicas que están pensadas a largo plazo, y que brindan un mayor alcance para combatir este fenómeno.

Sin embargo, como se podrá ver en los siguientes apartados, el avance es poco y existen desafíos importantes a los que se deben enfrentar las entidades públicas para prevenir la corrupción. Aquí se muestran algunos de los hallazgos del ITEP en este sentido.

POCOS ESFUERZOS Y HERRAMIENTAS ADMINISTRATIVAS DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

A pesar de los esfuerzos que se han hecho para

desarrollar estándares de transparencia en las entidades públicas, se evidencia pocos avances en cuanto a la implementación de herramientas específicas para prevenir la corrupción. Buena parte de la gestión pública colombiana aún no cuenta con lineamientos básicos para recibir y procesar denuncias de corrupción, tramitar conflictos de intereses, prevenir el soborno, el fraude, o si quiera planear este tipo de acciones.

Estas prácticas tienen especial importancia puesto que se enfocan específicamente en acciones de lucha contra manifestaciones comunes de la corrupción que existen en el sector público colombiano, como son el soborno, el clientelismo o el amiguismo (TRANSPARENCIA POR COLOMBIA, 2015), brindando herramientas a las entidades para prevenirlas. La situación en Colombia es la que a continuación se plantea.

Con la puerta abierta a los conflictos de intereses

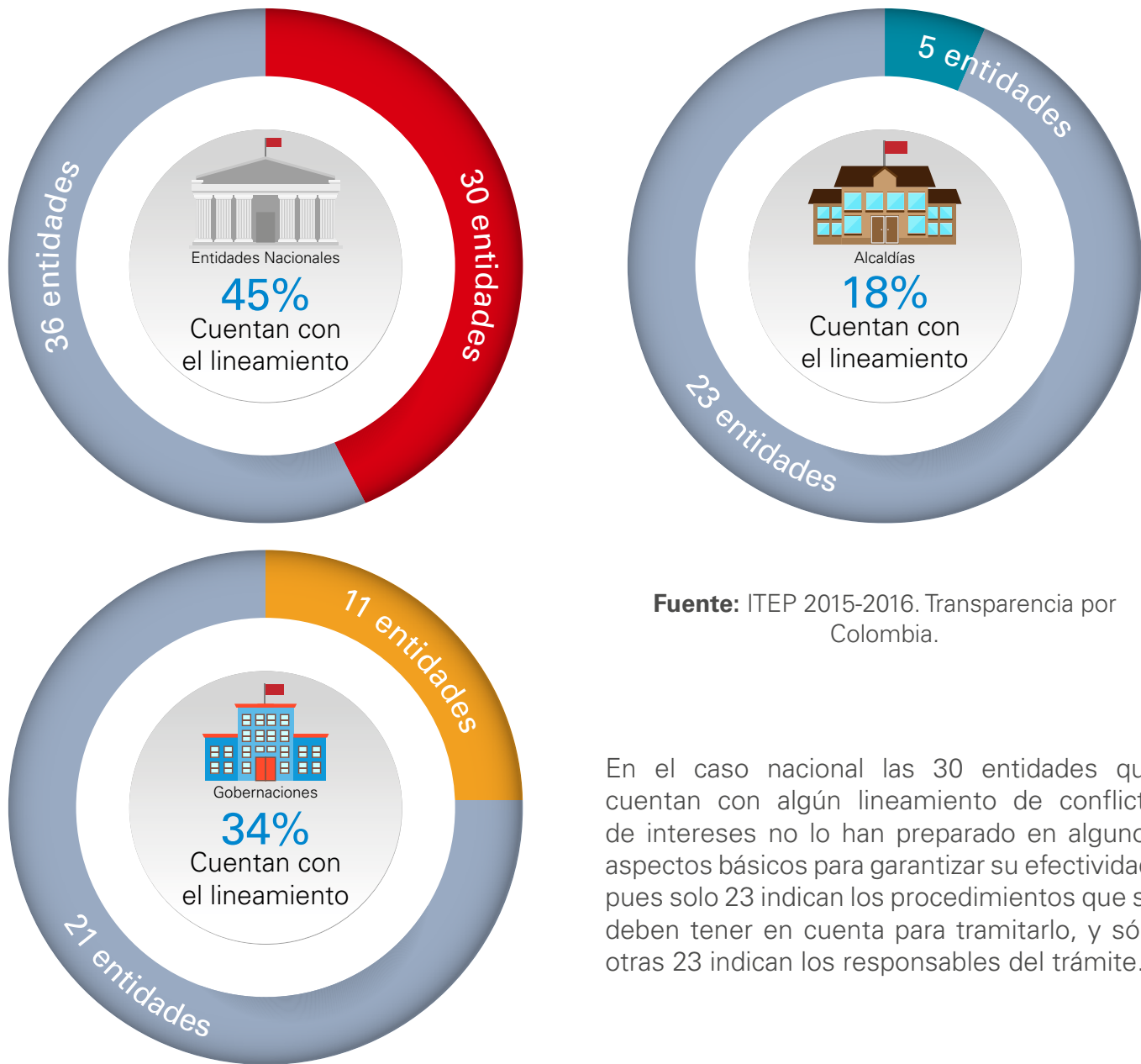
Menos de la mitad de las entidades públicas evaluadas en el ITEP cuenta con un lineamiento que permita la declaración de los conflictos de intereses⁴, y por lo tanto tampoco existen formas de tramitarlos al interior de la entidad, lo cual deja un vacío a la hora de determinar cómo se debe proceder en caso de que se

3. Exigidos en el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011).

presenten dichos conflictos, permitiendo así que existan mayores grados de discrecionalidad a la hora de tomar las decisiones en la entidad y obtener beneficios particulares en el marco de los procesos de contratación y selección de personal.

Las entidades nacionales son las que tienen mayor grado de avance, pues 45% de ellas ya cuentan con un lineamiento sobre conflictos de intereses. Sin embargo, en el nivel territorial los resultados son más bajos: 34% de las gobernaciones y 18% de las alcaldías.

GRÁFICA 1: Existencia de lineamientos de declaración y trámite de conflicto de intereses.



Fuente: ITEP 2015-2016. Transparencia por Colombia.

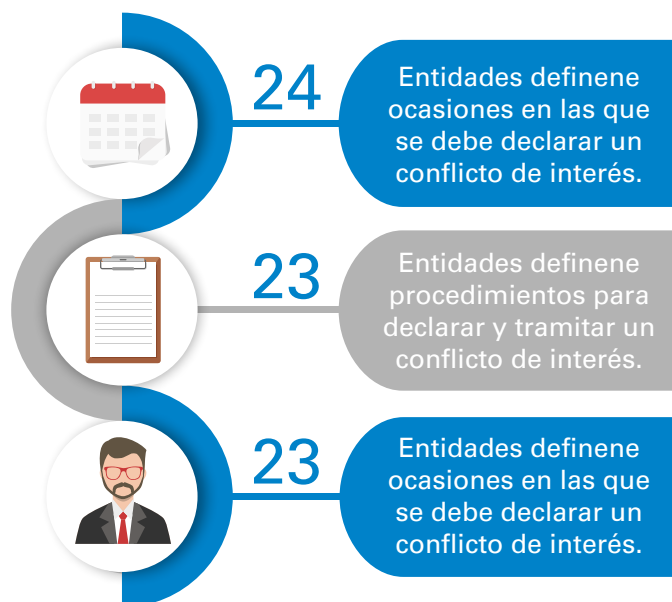
En el caso nacional las 30 entidades que cuentan con algún lineamiento de conflicto de intereses no lo han preparado en algunos aspectos básicos para garantizar su efectividad, pues solo 23 indican los procedimientos que se deben tener en cuenta para tramitarlo, y sólo otras 23 indican los responsables del trámite.

4. El conflicto de intereses se define como: “situaciones de orden moral y económico que pueden impedirle a un servidor público actuar en forma objetiva e independiente, ya sea porque le resulte particularmente conveniente, le sea personalmente beneficioso o porque sus familiares en los grados indicados en la ley, se vean igualmente beneficiados” (TRANSPARENCIA POR COLOMBIA, 2014, p. 9).

ILUSTRACIÓN 1: Número de entidades nacionales con aspectos evaluados sobre conflictos de intereses.



De 66 entidades nacionales



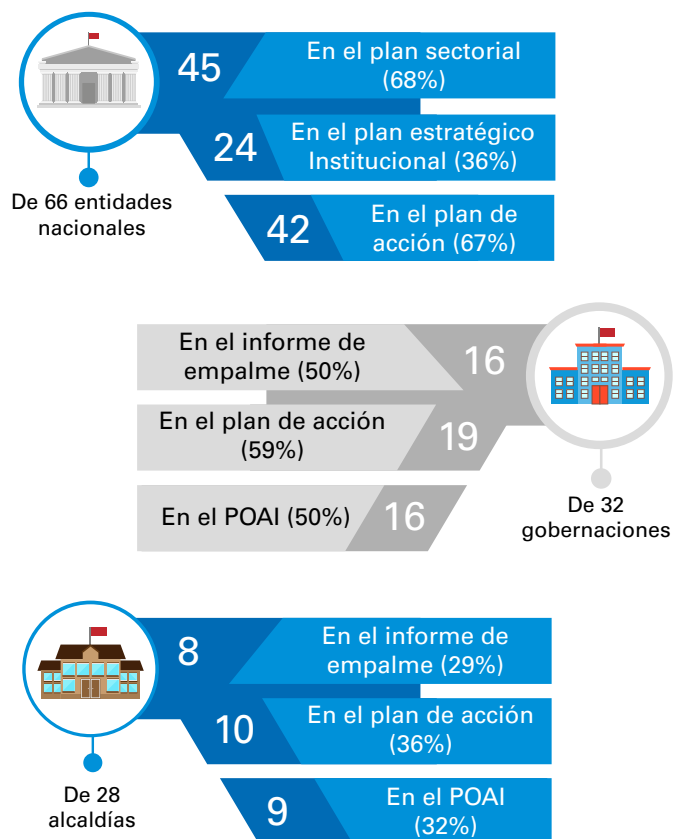
Fuente: Transparencia por Colombia, 2017a

Sin planeación no se lucha contra la corrupción

La gestión pública colombiana carece en sus planes de acciones de lucha contra la corrupción. Se ha encontrado que menos de la mitad de las entidades evaluadas incluyen este tipo de acciones, lo que deja sin una línea clara a las entidades en esta materia, y omite la realización de posibles acciones que puedan prevenir la acción de los corruptos.

ILUSTRACIÓN 2: Número de entidades que incluyeron acciones anticorrupción en sus documentos de planeación.

Incluyeron acciones anticorrupción



Fuente: Transparencia por Colombia, 2017a

La gráfica evidencia que la inclusión de acciones de lucha contra la corrupción en los documentos de planeación no es usual en las entidades evaluadas. En el nivel nacional se aprecia que en los planes estratégicos tan solo el 36% de las entidades incluyen este tipo de actividades.

Especialmente en el nivel municipal, menos de la mitad de entidades incluyó acciones anticorrupción en sus Planes de Acción, o en sus Planes Operativos Anuales de Inversión (POAI), lo que además indica que en la mayoría de las alcaldías no se cuenta con recursos económicos para prevenir la corrupción.




A tientes con los lineamientos para tratar temas específicos de lucha contra la corrupción

El ITEP indagó por la existencia de políticas anti-soborno, anti-fraude y de integridad en la gestión pública. La inexistencia de estos deja serios vacíos a la hora de definir cuál debe ser la conducta de los servidores públicos cuando se enfrentan a decisiones que pueden afectar su ética en este tipo de situaciones⁵, dando vía

libre a comportamientos que generan riesgo de corrupción.

Aún hay largo trecho para avanzar en la elaboración y fortalecimiento de los lineamientos éticos de las entidades. Los datos nos muestran que en los tres niveles evaluados menos de la mitad de las entidades cuentan con lineamientos anti-soborno, y aún menos entidades cuentan con políticas anti-fraude o de integridad.

TABLA 1: Número de entidades con temas anticorrupción dentro de sus documentos de lineamientos éticos

			
	Política antisoborno	Política antifraude y antipiratería	Política de integridad
Entidades Nacionales	30	25	25
Gobernaciones	12	7	9
Municipios	13	8	7

Fuente: Transparencia por Colombia, 2017a

Vale la pena recalcar la alta ausencia de políticas anti-soborno en las entidades, pues este es un medio común por medio del cual se afecta la voluntad de los servidores públicos (FEDESARROLLO & DEJUSTICIA, 2017), especialmente en sus relaciones con el sector privado⁶.

Los que saben dónde está la corrupción no tienen cómo denunciarlo

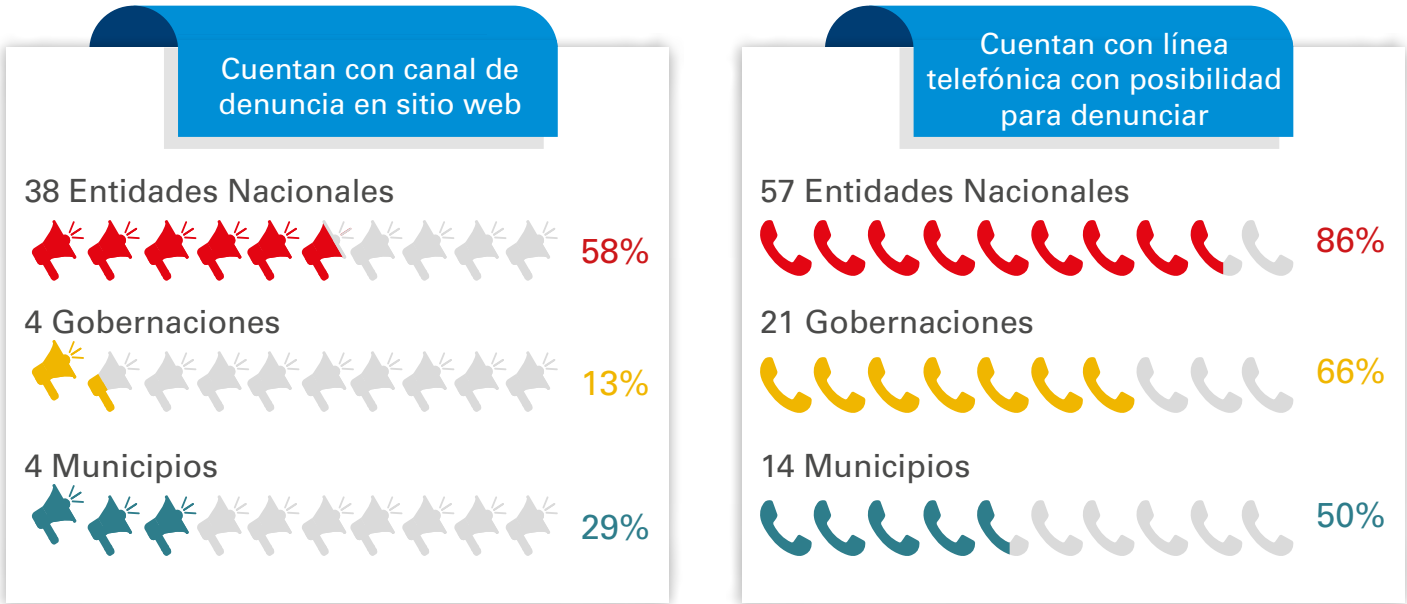
La inexistencia de canales de denuncia de hechos de corrupción y la falta de seguridad para las personas que reportan hechos de corrupción se convierte en un impedimento

5. “La infraestructura ética es un concepto propuesto por la OCDE para explicar el carácter complejo que debe tener la respuesta a una conducta indebida. Se entiende como el conjunto de medidas que se implementan para fortalecer la gestión y guiar la toma de decisiones de los funcionarios públicos teniendo como marco referentes de comportamiento para la acción individual. Las medidas deben convertirse en prácticas permanentes que configuren la cultura organizacional en las entidades públicas, con enfoque en transparencia y lucha contra la corrupción” (TRANSPARENCIA POR COLOMBIA, 2014^a, p. 9).

6. Para 2014 más del 90% de los empresarios consideran que se debe sobornar para ganar contratos con el sector público, así que este es un tema al que se le debe prestar especial atención (TRANSPARENCIA POR COLOMBIA, 2015).

para que se realicen procesos de denuncia efectivos, e identificar casos de corrupción. Sin estos canales de denuncia es muy difícil que tanto al interior de la entidad como al exterior se presenten datos relevantes para combatir casos específicos de corrupción. La siguiente gráfica muestra el número de entidades con canales de denuncia:

GRÁFICA 2: Número de entidades con canales en la web y línea telefónica con posibilidad de hacer denuncias.





Fuente: Transparencia Por Colombia, 2017a

A pesar de que ya existen algunos canales de denuncia en la gestión pública, pocas entidades cuentan con lineamientos de protección al reportante, y lineamientos para la custodia de datos, dejando a dichos canales con pocas garantías de seguridad y confidencialidad para

los reportantes de hechos de corrupción. Poco más de la mitad en el nivel nacional han comenzado a contar con dichos lineamientos, y menos de la tercera parte en los niveles territoriales.

TABLA 2: Número de entidades con lineamientos de custodia de datos y protección a reportantes de hechos de corrupción.

				
	Lineamientos y directrices de protección al reportante		Lineamientos de custodia de los datos de los reportes.	
Entidades nacionales	35	53%	35	53%
Gobernaciones	6	19%	7	22%
Municipios	5	18%	5	18%

Fuente: Transparencia por Colombia, 2017a

Planes anticorrupción para cumplir, pero no para prevenir

Los Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC)⁷ han venido siendo implementados en la gestión pública nacional. Tan sólo un municipio y una gobernación no reportaron tenerlo, mientras que en el nivel nacional todas las entidades indicaron tener un plan anticorrupción⁸, lo cual muestra avances en el cumplimiento normativo a partir de lo exigido en el Estatuto Anticorrupción.

El PAAC está planteado como una herramienta para diagnosticar y mitigar riesgos de corrupción anualmente⁹, sin embargo presenta debilidades en el proceso de diagnóstico y en la asignación de recursos para su implementación.

No todos los planes contaron con un análisis interno y externo¹⁰ sobre las necesidades y riesgos de la entidad para generar las correspondientes actividades (tan solo 38 en el nivel nacional, 9 en el nivel departamental y 19 en el nivel municipal).

TABLA 3: Número de entidades que realizaron análisis interno-externo para elaborar el PAAC



Análisis interno-externo de la Entidad		
Entidades Nacionales	38	58%
Gobernaciones	9	28%
Municipios	19	68%

Fuente: Transparencia por Colombia, 2017a

Por otro lado, preocupa que pocas entidades asignen recursos (técnicos, humanos, financieros, etc.) para la implementación de los planes. En la siguiente gráfica se muestra que en menos del 20% de los casos se asigna algún tipo de recurso para la ejecución de los Planes Anticorrupción.

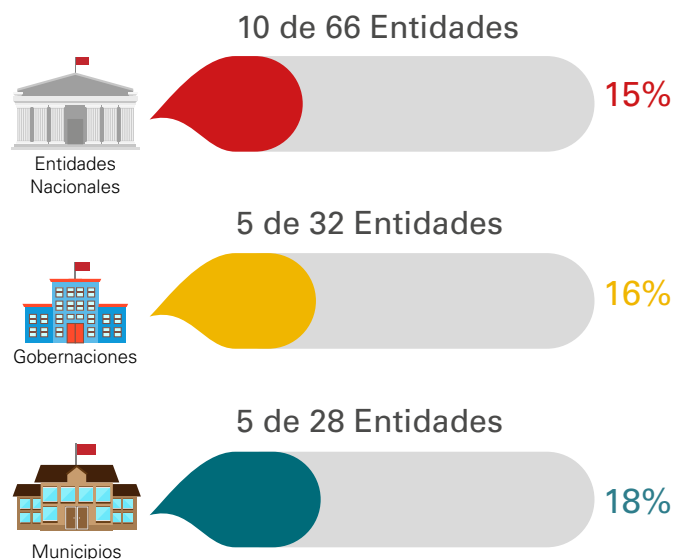
7. Los Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano son herramientas que hacen parte del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, y buscan que las entidades públicas desarrollen anualmente estrategias para trabajar diferentes temas: a) Gestión del Riesgo de Corrupción - Mapa de Riesgos de Corrupción y medidas para mitigar los riesgos. b) Racionalización de Trámites. c) Mecanismos para mejorar la Atención al Ciudadano. d) Rendición de Cuentas. e) Mecanismos para la Transparencia y Acceso a la Información.

8. Aunque una entidad no lo entregó a Transparencia por Colombia.

9. Además de contar con componentes específicos en Rendición de Cuentas, Acceso a la Información y Atención al Ciudadano.

10. El análisis de las condiciones internas y externas permite identificar los posibles hechos generadores de riesgos de corrupción que pueden presentarse no sólo al interior de la entidad, sino por razones de contexto externo, como presiones indebidas o factores culturales.

GRÁFICA 3: Porcentaje y número de entidades que asignan recursos al PAAC

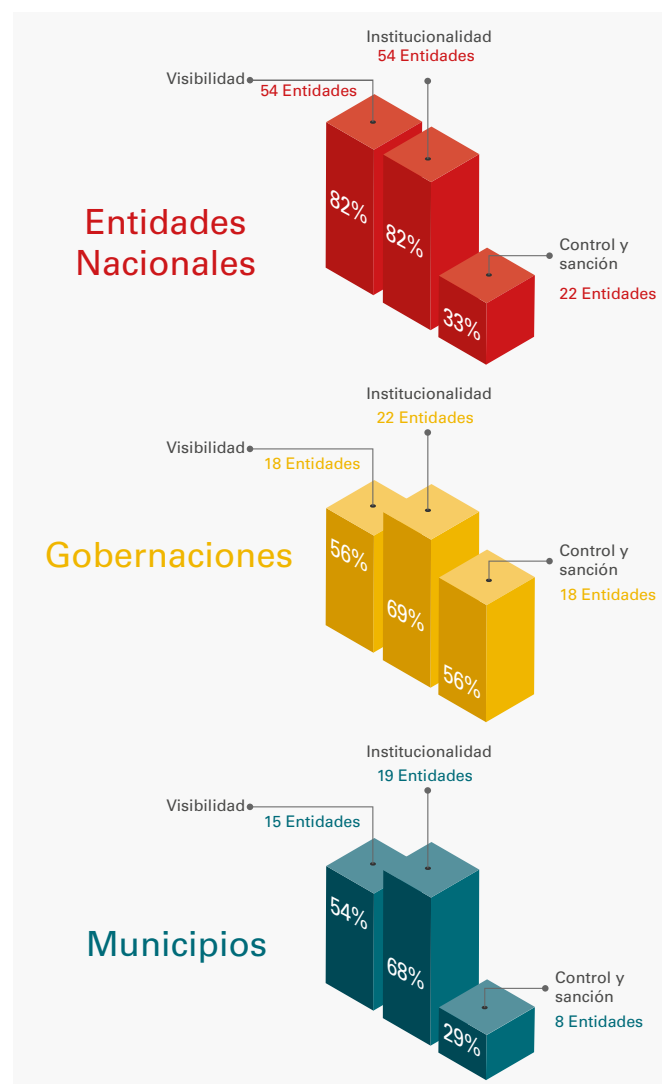


Fuente: Transparencia por Colombia, 2017a

Esto pone en riesgo la ejecución de los mismos y posibilita que los planes no cumplan su objetivo real de mitigar riesgos de corrupción de forma efectiva, sino que simplemente sirvan para cumplir con la obligatoriedad normativa.

Finalmente, se indagó sobre a qué tipo de riesgo le apunta cada uno de los planes¹¹. La mayoría tienen actividades relacionadas con riesgos por opacidad en la gestión (visibilidad), y procesos institucionales que permiten discrecionalidad en la toma de decisiones (institucionalidad) con más del 80% en el caso nacional, y más del 50% en los casos territoriales, pero pocas entidades le apuntan a riesgos relacionados con los controles o sanciones, con 33% en el caso nacional, 56% en el departamental y 29% en el municipal.

GRÁFICA 4: Porcentaje y número de entidades que identificaron riesgos de corrupción por tipo de riesgo



Fuente: Transparencia por Colombia, 2017a

Los riesgos asociados a control y sanción tienen que ver con procesos de control interno de gestión y disciplinario, control social, rendición de cuentas y control externo. Ignorarlos dentro del proceso de diagnóstico de riesgos y en

11. El ITEP tradicionalmente evalúa tres tipos de riesgos: "1. Riesgos asociados a la visibilidad: son los riesgos generados por la opacidad en la información, las restricciones para el acceso a información pública y bajo cumplimiento del principio de Transparencia Activa. 2. Riesgos asociados a la institucionalidad: son generados por las conductas irregulares, deficiencias en los procesos y procedimiento en la gestión institucional, y por el ejercicio de discrecionalidad en la toma de decisiones. 3. Riesgos asociados al control y sanción: son los riesgos asociados a una baja cultura de auto regulación, control externo en la entidad y mecanismo de sanción por hechos de corrupción" (TRANSPARENCIA POR COLOMBIA, 2017b, p. 6).

la elaboración de los Planes Anticorrupción podría significar problemas en la identificación, control y posterior sanción de la corrupción en las entidades públicas.

Entidades proactivas, previniendo la corrupción más allá de la obligación

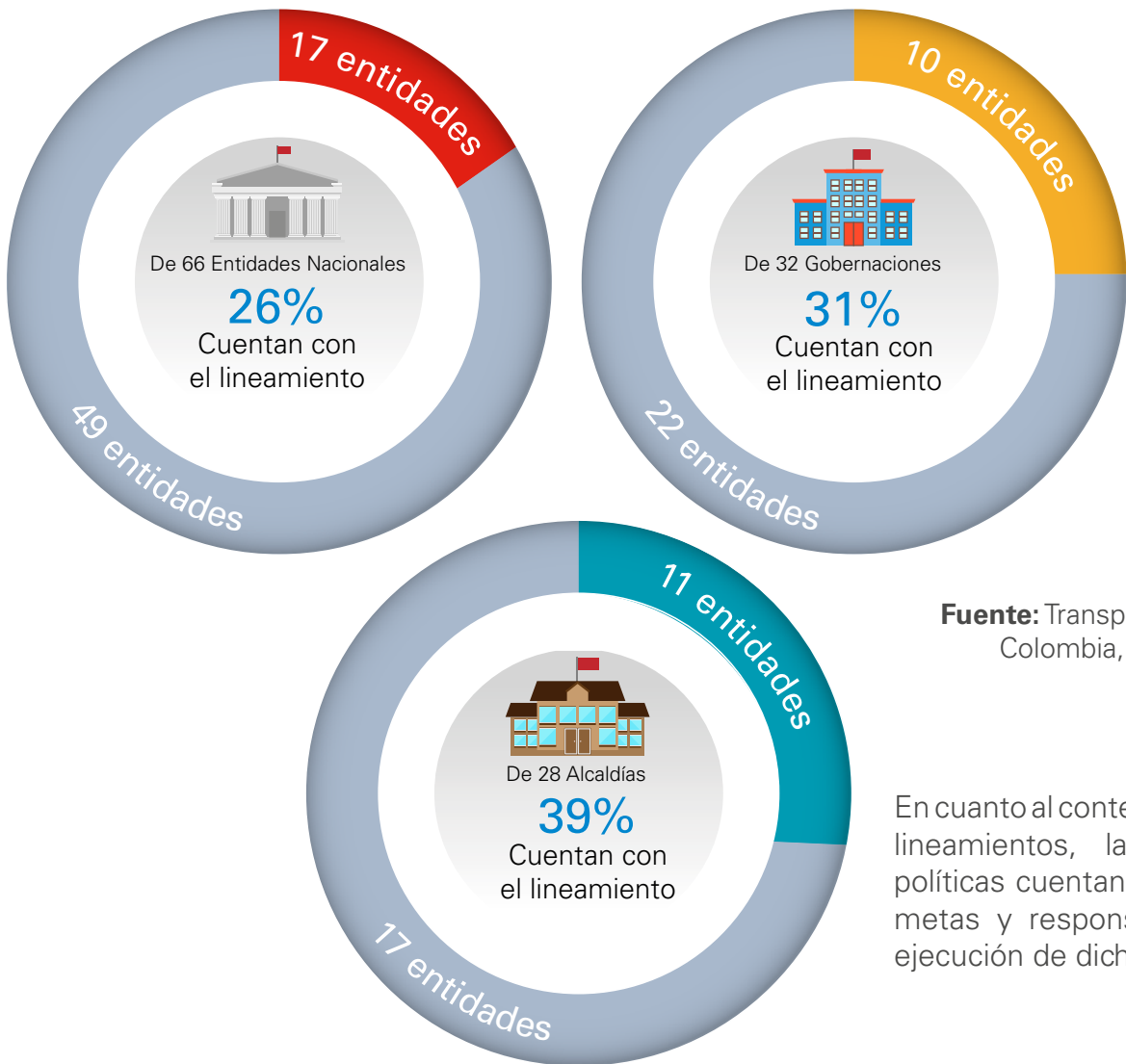
Teniendo en cuenta que el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano es una herramienta de gestión anual que tiene las debilidades que ya se mencionaron, que no facilita la continuidad a las acciones anticorrupción y que dificulta la previsión de actividades para la asignación de recursos, algunas entidades han venido

diseñando e implementando lineamientos o políticas para luchar contra la corrupción a largo plazo.

Este tipo de políticas de largo plazo no sólo permite darle continuidad a las acciones planteadas en la entidad, sino que facilita la asignación de recursos para el desarrollo de las mismas, pues anticipan cuáles serán las actividades a realizar con anterioridad suficiente.

En la rama ejecutiva el 30% de las entidades han desarrollado este tipo de lineamientos, y a continuación se muestra cuántas lo han desarrollado por nivel de la entidad.

GRÁFICA 5: Número de entidades que cuentan con estrategia de lucha contra la corrupción a largo plazo



Fuente: Transparencia por Colombia, 2017a

En cuanto al contenido de dichos lineamientos, la mayoría de políticas cuentan con acciones, metas y responsables para la ejecución de dichas acciones.

TABLA 4: Evaluación del contenido de lineamientos o estrategias de lucha contra la corrupción



	Mencionan aspectos generales	Mencionan objetivos	Mencionan acciones o estrategias	Mencionan responsables
Entidades Nacionales	65%	82%	94%	88%
Gobernaciones	100%	90%	100%	50%
Municipios	100%	82%	91%	82%

Fuente: Transparencia por Colombia, 2017a

En Resumen, ¿Cómo Estamos?

En la gestión pública colombiana se está desarrollando actividades de lucha contra la corrupción, pero no es la generalidad. Existen todavía retos importantes en cada uno de los aspectos mencionados anteriormente:

- a) Apenas se comienzan a incluir temas de lucha contra la corrupción dentro de los procedimientos de planeación, lineamientos de ética, denuncia y conflictos de intereses, que no requieren mayores esfuerzos administrativos y permiten fortalecer la prevención de la corrupción en las entidades.
- b) A pesar de los avances en la elaboración de Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano su implementación se ve comprometida, especialmente por la

falta de destinación de recursos para la realización de sus actividades y las fallas en los procesos de diagnóstico.

- c) Hay un largo camino por recorrer en la elaboración de lineamientos de lucha contra la corrupción de largo plazo, pues tan solo 30% de las entidades de la rama ejecutiva cuentan con uno.

La lucha contra la corrupción requiere mayores esfuerzos para cerrar los espacios que se dejan a los actores corruptos, para que en detrimento del interés colectivo realicen acciones delictivas para su interés particular. En tal sentido, es importante que los pasos que ha dado la gestión pública colombiana para desarrollar buenas prácticas en este tema se mantengan, y que se trabaje para incluirlas en las entidades que no lo han hecho.



¿CÓMO DAR UN PASO ADELANTE EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN?

La normatividad colombiana, en lo relacionado a la lucha contra la corrupción, ha presentado avances significativos en los últimos años, especialmente se destacan cambios que promueven la prevención, como la creación del Estatuto Anticorrupción, la Ley de Acceso a la Información Pública, la obligatoriedad de realizar Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, y la Ley de Participación Ciudadana, entre otros.

El Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP) muestra que los esfuerzos normativos han comenzado a generar avances en las entidades tanto del nivel nacional, como departamental y municipal¹², creando ambientes favorables a la Transparencia y la Lucha Contra la Corrupción, pero prevenir la corrupción no sólo depende de los procesos institucionales y la ley por sí mismos, sino de la voluntad política del gobierno, de los líderes de las entidades y continuo compromiso institucional, lo que deja varios retos al Estado para materializar los avances normativos.

Hay aspectos de la gestión pública que por su enfoque están relacionados directamente con la lucha contra la corrupción, y que son fundamentales para hacer que esta lucha sea

más efectiva. En este documento se tocan algunos de estos aspectos.

Corrupción, una lucha que va más allá de la obligación

Al ser la corrupción un fenómeno que no sólo se concentra en ciertos cargos, lugares o personas, sino que de forma sistémica puede influir en cualquier actor en el sector público, sector privado y aún en la ciudadanía, termina por aferrarse a la cultura, conductas, prácticas y a los procesos institucionales¹³, motivo por el cual los esfuerzos para combatir este fenómeno, que ha estado arraigado en la sociedad durante tanto tiempo, no deben ser menores a sus causas y manifestaciones.

Para combatir la corrupción se deben crear estrategias integrales que no sólo promuevan el fortalecimiento de la institucionalidad a través de procesos y normas que reduzcan el riesgo de corrupción y tipifiquen con más detalle los hechos de corrupción, sino que generen cambios culturales, permitan la continuidad en las acciones en el largo plazo, sostenibilidad económica, y un seguimiento y evaluación de las actividades.

12. Ver primera parte del documento para conocer algunos hallazgos sobre la lucha contra la corrupción en las entidades públicas.

13. Ver concepto de corrupción sistémica y sistemas de corrupción institucionalizada (GARAY, SALCEDO ALBARÁN, LEÓN-BELTRÁN, & GUERRERO, 2008, pp. 34 y 35).

En tal sentido, la lucha contra la corrupción debe convertirse en una estrategia racional, que sea previsiva más que reactiva, planeada, dotada con herramientas suficientes, constante y permanente, de manera que trascienda de las intenciones de los mandatarios de turno para convertirse en una parte esencial de la institucionalidad, que proteja los recursos públicos y el bienestar de los colombianos.

En esta parte del documento se presentan algunos pasos que desde la sociedad civil se consideran importantes para luchar contra la corrupción en nuestro país, y que le permitirá a las entidades líderes guiar la gestión pública nacional a medidas más efectivas de prevención.



PASOS PARA AVANZAR EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN¹⁴

PASO 1. Promover la efectividad del PAAC a través de mejoras en los procesos de planeación, asignación de recursos e implementación.

A pesar de los avances en la elaboración de Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, este cuenta con cuatro dificultades importantes para su implementación a saber: i. Pocas entidades realizan análisis internos o externos para su elaboración, ii. Pocas entidades identifican riesgos relacionados con Control y Sanción¹⁵, iii. Pocas entidades asignan recursos (técnicos, humanos, financieros, en especie, etc.) para su implementación¹⁶ y iv. El PAAC mezcla las acciones específicas de lucha contra la corrupción con acciones diferentes

enfocadas al fortalecimiento institucional a la promoción de la transparencia (componentes de rendición de cuentas, atención al ciudadano y acceso a la información).

Siendo así, los planes se quedan sin herramientas suficientes para prevenir la corrupción de manera efectiva, sin embargo la herramienta puede fortalecerse a través del un enfoque más integral con garantía de recursos y acciones más efectivas. Al respecto se recomienda:

- a) Profundizar en las acciones de lucha contra la corrupción de los PAAC, pues las acciones de fortalecimiento institucional en temas como rendición de cuentas o atención al

14. En este documento se presentan algunas recomendaciones encaminadas a fortalecer las medidas y estrategias administrativas que tienen que ver de forma general con la prevención de hechos de corrupción en la gestión administrativa de Colombia. Para consultar recomendaciones que tienen que ver con prevención de corrupción en temas de Talento Humano, Contratación, Gestión Local, Territorios de Paz y Rendición de Cuentas puede dirigirse al Kit de Política Pública de TPC.

15. "son los riesgos asociados a una baja cultura de auto regulación, control externo en la entidad y mecanismo de sanción por hechos de corrupción" (TRANSPARENCIA POR COLOMBIA, 2017a, p. 23).

16. Ver Gráfica 3 (p. 12).

ciudadano no son suficientes para luchar contra la corrupción.

- b) Definir la obligatoriedad de asignar parte del presupuesto de las entidades para la implementación de los PAAC¹⁷, pues todo plan requiere de recursos para lograr el cumplimiento de sus acciones.
- c) Definir los recursos humanos mínimos para la implementación de las actividades del PAAC, en especial en los municipios pequeños donde hay menor número de servidores públicos y menor capacidad de implementación de los planes.
- d) Mejorar los procesos de diagnóstico de riesgos de los planes para que tengan una visión más holística de la gestión e incluyan, entre otros temas de control interno de gestión y disciplinario, control social y controles externos por parte de otras entidades¹⁸.
- e) Brindar guía a las entidades para la identificación y mitigación de riesgos de corrupción asociados al posconflicto en territorios de paz.

PASO 2. Establecer la necesidad de incluir el tema anticorrupción en la planeación de las entidades de manera integral y armónica.

El ITEP revela que son pocas las entidades que incluyen temas anticorrupción en documentos como el Plan Estratégico Sectorial, Plan

Estratégico Institucional, y el Plan de Acción¹⁹, aun teniendo en cuenta que estos deberían dar cuenta de todos los procesos de planeación de la entidad (incluidos los del PAAC)²⁰.

Las actividades de lucha contra la corrupción requieren ser planeadas con anticipación para promover el cumplimiento de las mismas. En este ejercicio se debe definir racional y anticipadamente cuáles son los objetivos, metas, acciones, responsables, recursos y herramientas.

Este tema cobra especial relevancia en medio de la coyuntura en que se encuentra el país para lograr el cumplimiento de los acuerdos de paz, administrar correctamente sus recursos y consolidar procesos de fortalecimiento institucional que eviten la reincidencia de actores armados y favorezcan la no repetición. En tal sentido, es importante:

- a) Definir estrategias para la inclusión de acciones anticorrupción en los documentos de planeación de las entidades públicas que estén acordes al Plan Nacional de Desarrollo, y los objetivos anticorrupción del gobierno.
- b) Brindar capacidades a las entidades para la planeación estratégica de acciones anticorrupción de largo plazo, dependiendo de los requerimientos particulares de cada una.
- c) Promover que la planeación de la entidad se haga de manera armónica y en estrecha relación con herramientas como el Plan

17. Esto en línea con el documento de Estrategias para la Construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano se cumplan (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2015, pp. 8 y 15).

18. Al respecto, Transparencia por Colombia (2014g) ha desarrollado una guía que indica el proceso de identificación de riesgos para la elaboración del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano.

19. Ver Ilustración 2 (p. 8).

20. Aunque es responsabilidad de las oficinas de control interno verificar la elaboración de los PAAC y hacer su correspondiente seguimiento (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2015, p. 13), la responsabilidad de elaborarlo y ejecutarlo cae transversalmente en las diferentes áreas de las entidades.

Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, y las políticas de lucha contra la corrupción de la entidad.

- d) Incluir acciones de lucha contra la corrupción en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) que se desarrollarán para la ejecución de actividades relacionadas con el posconflicto.

PASO 3. Promover la elaboración de lineamientos de lucha contra la corrupción en el largo plazo, que permitan cambios duraderos en las entidades

Cada una de las entidades públicas del país cuenta con características particulares que las diferencian de las demás (misionalidad, tamaño, presupuesto, número de servidores públicos y sensibilidad a la corrupción), y por tal razón requieren de prácticas diferenciadas de lucha contra la corrupción.

En línea con lo establecido en el artículo 5 de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, las entidades pueden establecer políticas de largo plazo para combatir los problemas específicos, y los riesgos de corrupción particulares que tienen.

De las entidades evaluadas por el ITEP en la rama ejecutiva el 30% han comenzado la elaboración de este tipo de documentos, lo que demuestra una voluntad política de luchar contra la corrupción, que va mucho más allá de las obligaciones normativas.

Se recomienda promover desde el nivel nacional la realización de las mismas, pues estas contribuyen a la continuidad de las acciones, facilitan la asignación de recursos año tras año, y permiten tomar acciones correctivas en el

curso de la implementación de la política.

Con este tipo de políticas es posible trabajar en temas, diversos dependiendo de las necesidades de la entidad, tanto para promover la lucha contra la corrupción como la integridad de las entidades públicas.

Algunos ejemplos de manifestaciones comunes de la corrupción que se pueden prevenir son: secretismo, incitación a cometer algún delito, soborno, concusión, pagos por facilitación de trámites o servicios, fraude, lavado de activos, clientelismo, nepotismo, contribuciones y retribuciones políticas fraudulentas, colusión, malversación de los recursos y bienes de la entidad, o problemas mayores como la captura del Estado, entre otros (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2016).

Estas políticas además deben articularse con los Planes Anticorrupción de las Entidades, y a los documentos tradicionales de planeación de las del sector público (Plan de Acción, Plan Estratégico Institucional y Plan Estratégico Sectorial) para garantizar que cuenten con los recursos necesarios para su implementación.

Aquí se muestran dos ejemplos sobre cómo trabajar en temas que pueden ser incluidos dentro de las políticas o de manera independiente para prevenir casos comunes de corrupción.

Establecer métodos para la declaración y trámite de conflictos de intereses que sean adaptables a las condiciones particulares de las entidades públicas

En Colombia los conflictos de intereses están regulados a partir de las convenciones internacionales que ha suscrito nuestro país²²,

21. Ver Gráfica 5 (p. 13).

22. Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, Artículo 7, numerales 4 y 8 (NACIONES UNIDAS, 2004) y Convención Interamericana de Lucha Contra la Corrupción, Artículo 3, numeral 1 (ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, 1996).

la Constitución Política²³ y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades expresado en la legislación nacional²⁴. Siendo así, las entidades cuentan con el soporte normativo para declarar conflictos de intereses en sus contrataciones, procesos de selección y otros procedimientos, sin embargo falta claridad institucional sobre cómo prevenir los conflictos de intereses y sobre cómo proceder cuando ocurren, puesto que no existen lineamientos definidos ni para declararlos ni para tramitarlos²⁵, dificultad que aumenta teniendo en cuenta que cada una de las entidades tiene sus propias particularidades.

Al respecto es posible:

- a) Realizar formatos tipo para las entidades públicas que brinden un estándar básico para la declaración de los conflictos de intereses, brindando la posibilidad a cada una de las entidades de adaptarlos de acuerdo a sus requerimientos y características particulares.
- b) Definir formatos tipo de registro de intereses privados, especialmente para funcionarios encargados de tomar decisiones importantes, o en cargos vulnerables a la corrupción²⁶.
- c) Definir desde el nivel nacional para todas las entidades públicas cuáles son los momentos en los que se deben declarar estos conflictos de intereses, y definir en qué momentos deben ser actualizados o modificados.

- d) Definir procedimientos y formatos estándar para la recusación de conflictos de intereses en caso de que la persona que sea considerada en conflicto no lo manifieste por cuenta propia.
- e) Definir procedimientos generales para que las entidades den trámite a los conflictos de intereses, que tendrán como objetivo visibilizar dicho conflicto y encontrar formas de procedimiento dependiendo de los casos específicos para evitar el incumplimiento de actividades y detener las acciones que puedan comprometer la voluntad de los servidores públicos involucrados en el conflicto.
- f) Indicar quiénes deben ser responsables dentro de cada una de las entidades públicas para realizar el trámite de los conflictos de intereses.

Definir procedimientos para situaciones que generan alto riesgo de corrupción en casos como soborno y fraude

Menos de la mitad de las entidades evaluadas cuentan con lineamientos o formas de procedimiento sobre temas como soborno, fraude²⁷ u otras formas que pueden afectar la integridad de los servidores públicos.

Estos lineamientos se convierten en guías que le dan al ciudadano formas claras de procedimiento frente a situaciones en donde la ética del servidor público puede verse

23. El artículo 126 de la Constitución Política de Colombia (1991) establece impedimentos para nombrar, postular o contratar a personas en diferentes grados de consanguinidad, afinidad, civiles, matrimonio y unión libre.

24. Se recomienda consultar el marco normativo sobre Conflictos de Intereses en la Guía Práctica para el Trámite de los Conflictos de Intereses (TRANSPARENCIA POR COLOMBIA, 2014d, pp. 18-20) y la Guía de Administración Pública Conflictos de Intereses de servidores públicos del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP, 2016).

25. Íbid.

26. Ver ejemplo de formato de registro de intereses privados para servidores públicos (TRANSPARENCIA POR COLOMBIA, 2014d, p. 38).

27. Ver Tabla 1 (p. 9).

afectada, y donde pueden gestarse hechos de corrupción.

Aquí se presentan algunas recomendaciones específicamente sobre los temas de fraude y soborno, pues son formas comunes en las que se manifiesta la corrupción. En tal sentido, se recomienda:

- a) Promover la elaboración y aplicación de lineamientos contra el soborno en las entidades públicas en donde se indique como mínimo²⁸⁻²⁹:
 - ▶ Procedimientos sobre cómo reaccionar ante las posibles dádivas que puedan ofrecerse a servidores públicos.
 - ▶ Mecanismos de alerta que se pueden generar a nivel de las entidades públicas para reaccionar frente a posibles casos de soborno.
 - ▶ Procedimientos en caso de haberse presentado cualquiera de las manifestaciones típicas del soborno³⁰.
 - ▶ Cargos y personas de la entidad que son vulnerables a ser sobornados³¹.
 - ▶ Riesgos externos de las entidades frente a posibles casos de soborno.
 - ▶ Prevenciones específicas que se deben tener con aquellos funcionarios que son

vulnerables a ser sobornados, o que por sus funciones pueden ver afectada su toma de decisiones.

- b) Promover la elaboración y aplicación de lineamientos contra el fraude³² en las entidades públicas, donde se incluyan:
 - ▶ Medidas específicas frente al incumplimiento o engaño por parte de los servidores públicos (fraude interno).
 - ▶ Medidas específicas para que los servidores públicos puedan prevenir el fraude externo.
 - ▶ Mecanismos para detectar el fraude en las entidades públicas.

PASO 4. Brindar facilidades y seguridad para reportar hechos de corrupción ante entidades públicas

Dado que la corrupción se mueve en un ambiente de secretismo y donde se suelen evadir todos los medios que permitan visibilizarla, la denuncia es un elemento fundamental para la identificación de riesgos o hechos de corrupción latentes en las entidades públicas.

28. Para conocer más con respecto a la elaboración de lineamientos anti-soborno en entidades públicas puede consultar la guía práctica elaborada por Transparencia por Colombia (2014c).

29. Esto en la misma línea de lo indicado por las convenciones internacionales al respecto, tales como: artículo 8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (NACIONES UNIDAS, 2004); artículos 3 y 6 de la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción (ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, 1996), y la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE (OCDE, 1997).

30. Aceptar o solicitar dinero en el presente o en el pasado, recibir o solicitar donaciones o patrocinios, recibir o solicitar pagos por facilitar trámites o agilizar servicios, recibir regalos, hospitalidad y gastos, etc. (TRANSPARENCIA POR COLOMBIA, 2014c, p. 19).

31. Los funcionarios vulnerables a la corrupción “Son aquellos servidores públicos que debido a sus condiciones individuales (ingreso, trayectorias personales y profesionales), laborales (ingreso, nivel jerárquico y ubicación laboral), relacionales, comunitarias y sociales, quedan expuestos a que sean aprovechados por redes políticas clientelares en la comisión de prácticas corruptas, volviéndose dependientes de ellas” (TRANSPARENCIA POR COLOMBIA, 2014b).

32. “El fraude consiste en engañar a otro en forma deliberada con el fin de obtener una ventaja indebida o ilícita (ya sea financiera, política o de otro tipo). Los países clasifican a este tipo de delitos como una violación de tipo penal o civil” (definición adaptada de la original en inglés de Transparency International (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2016).

Los servidores públicos y los ciudadanos son los que suelen identificar con mayor facilidad los hechos de corrupción, pues cuentan con la información acerca del presupuesto de las entidades, sus procesos y procedimientos administrativos, y el cumplimiento de los proyectos, entre otros. Sin embargo, como reportantes se ven limitados porque, en primer lugar, ponen en riesgo su trabajo, su estabilidad, su seguridad e incluso su vida, al dar a conocer información sobre corrupción (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2013), y en segundo lugar, porque no cuentan con canales para brindar este tipo de información, de manera que se tramite correctamente la denuncia y se proceda a darle una solución efectiva³³.

Para fortalecer los procesos de denuncia e identificación efectiva de corrupción se recomienda³⁴⁻³⁵:

- a) Agilizar la implementación de una Ventanilla Única de Denuncias de Hechos de Corrupción³⁶. Y garantizar que esta tenga cobertura en todo el territorio nacional y que pueda cubrir a todas las entidades públicas del Estado.
- b) En conjunto con la ciudadanía organizada y los diferentes actores interesados retomar la iniciativa de realizar un proyecto de ley

para promover el reporte de hechos de corrupción y proteger a los reportantes de hechos de corrupción³⁷.

- c) Establecer procedimientos para la reacción inmediata frente a hechos de corrupción, de manera que se agilicen los trámites necesarios para proteger los recursos públicos e investigar a los responsables de los hechos de corrupción³⁸.
- d) Garantizar la accesibilidad de los diferentes canales de denuncia a población con difícil acceso a internet, y con limitaciones físicas mediante métodos diferenciados para interponer las denuncias.
- e) Establecer desde el nivel nacional y los órganos de control sistemas de verificación sobre la efectividad y tiempos de respuesta de los canales de denuncia de hechos de corrupción en el país.

Entonces, ¿qué se puede esperar de la lucha contra la corrupción?

Colombia se encuentra en un momento coyuntural en que la lucha contra la corrupción cobra especial importancia. Del correcto manejo de los recursos públicos y el buen desarrollo de las actividades que tienen relación con la

33. Ver Gráfica 2 (p. 10).

34. Siguiendo la línea del numeral cuatro del Artículo 8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, y de las recomendaciones de la Organización de Estados Americanos sobre la Denuncia de Hechos de Corrupción (ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, 2013).

35. Para consultar algunas recomendaciones internacionales al respecto puede remitirse al documento: International Principles for Whistleblower Legislation de Transparency International (2013).

36. En esta se han adelantado trabajos por parte de la Secretaría de la Transparencia y el Departamento Administrativo de la Función Pública (OBSERVATORIO TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN, 2017a), sin embargo aún no se tiene clara su fecha de implementación efectiva.

37. Se había iniciado el proceso de elaboración de un proyecto de ley, "Por medio de la cual se dictan disposiciones para promover y facilitar el reporte de actos de corrupción, y se adoptan medidas de protección para los reportantes" (OBSERVATORIO TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN, 2017a), sin embargo este requiere ser replanteado y socializado para ser mejorado, de manera que se adapte a los requerimientos de la denuncia en Colombia.

38. Ver Guía Práctica para la Creación de una Unidad de Reacción Inmediata Anticorrupción (TRANSPARENCIA POR COLOMBIA, 2014e) y la Guía Práctica de Canales de Denuncia y Protección a Denunciantes de Hechos de Corrupción (TRANSPARENCIA POR COLOMBIA, 2014f).

construcción de paz depende el cumplimiento de los acuerdo de paz y la base para hacer que la paz sea sostenible en el tiempo.

Transparencia por Colombia, como organización de la sociedad civil, está determinada a seguir trabajando por un país libre de corrupción, pero esta meta, que pareciera estar bastante lejos, solo se puede lograr trabajando de la mano con las entidades líderes en temas de lucha contra la corrupción, pues son ellas las que tienen la incidencia necesaria para lograr un amplio impacto en el nivel nacional.

Esperamos que las recomendaciones expresadas en este documento sean tenidas en cuenta para promover las actividades de prevención de la corrupción, y reiteramos el apoyo para resolver cualquier duda y promover su implementación. De igual forma, continuaremos trabajando en actividades de control social para que, con el apoyo ciudadano, el Estado colombiano pueda contar con un aliado en la prevención de la corrupción.



BIBLIOGRAFÍA

- **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA (1991).** Bogotá: Gaceta Constitucional N° 116.
- **DAFP (2016).** *Guía de Administración Pública Conflictos de Intereses de servidores públicos.* Bogotá.
- **FEDESARROLLO & DEJUSTICIA (2017).** *Sobre la corrupción en Colombia: Marco conceptual, diagnóstico y propuestas de política.* Bogotá.
- **GARAY, L.J.; SALCEDO A., E.; LEÓN-BELTRÁN, I. & GUERRERO, B. (2008).** *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia.* Bogotá: Fundación Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia.
- **NACIONES UNIDAS (2004).** *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.* New York: Naciones Unidas.
- **OBSERVATORIO TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN (2017a).** *Comisión Nacional de Moralización.* Disponible en: <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/comision-nacional-moralizacion-23-enero-2017.aspx>
- **OBSERVATORIO TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN (2017b).** *Listo proyecto de ley para proteger a reportantes de corrupción.* Disponible en: <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/proyecto-de-ley-para-proteger-a-reportantes-corrupcion.aspx>
- **OCDE (1997).** *Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales.* Bogotá: OCDE.
- **ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (1996).** *Convención Interamericana de Lucha Contra la Corrupción.* Caracas: OEA.
- **ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (2013).** *Ley Modelo para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción y proteger a sus denunciantes y testigos.* Disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/ley_denuncia.htm
- **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (2015).** *Estrategias para la Construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano.* Bogotá.

- **TRANSPARENCIA POR COLOMBIA (2011).** *Estudio de casos sobre el Régimen de Inhabilidades, Incompatibilidades y Conflicto de Intereses en los Consejos Municipales.* Disponible en: http://transparenciacolombia.org.co/conflictointeresesconcejos/pdf/conflicto_intereses.pdf.
- **TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2013).** *International Principles for Whistleblower Legislation.* Disponible en: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation.
- **TRANSPARENCIA POR COLOMBIA (2014a).** *Guía para la construcción de una infraestructura ética en el servicio público.* Bogotá.
- **TRANSPARENCIA POR COLOMBIA (2014b).** *Guía práctica para el manejo de servidores públicos en condición de vulnerabilidad a la corrupción.* Bogotá.
- **TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. (2014c).** *Guía práctica para la elaboración de lineamientos anti-soborno en entidades públicas.* Bogotá.
- **TRANSPARENCIA POR COLOMBIA (2014d).** *Guía práctica para el trámite de los conflictos de intereses en la gestión administrativa.* Bogotá.
- **TRANSPARENCIA POR COLOMBIA (2014e).** *Guía práctica para la Creación de una Unidad de Reacción Inmediata Anticorrupción.* Bogotá.
- **TRANSPARENCIA POR COLOMBIA (2014f).** *Guía práctica de Canales de Denuncia y Protección a Denunciantes de Hechos de Corrupción.* Bogotá.
- **TRANSPARENCIA POR COLOMBIA (2014g).** *Guía práctica para la elaboración de mapas de riesgos y planes anticorrupción.* Bogotá.
- **TRANSPARENCIA POR COLOMBIA (2015).** *Cuarta Encuesta Nacional Sobre Prácticas Contra el Soborno en Empresas Colombianas.* Bogotá.
- **TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2016).** *Glossary.* Disponible en: <https://www.transparency.org/glossary>
- **TRANSPARENCIA POR COLOMBIA (2017a).** *Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016.* Bogotá.
- **TRANSPARENCIA POR COLOMBIA (2017b).** *Documento Metodológico Índice de Transparencia Nacional.* Bogotá.



**TRANSPARENCIA
POR COLOMBIA**

CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

www.transparenciacolombia.org.co