

RECOMENDACIONES PARA FORTALECER LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA



**TRANSPARENCIA
POR COLOMBIA**

CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL



RECOMENDACIONES PARA FORTALECER LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA

Consejo Rector

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

Junta Directiva

Rosa Inés Ospina Robledo
Eulalia Arboleda de Montes
Janet Bonilla Torres
Daniel Ricardo Uribe Parra
Bernardo Rodríguez Osa
Eduardo Wills Herrera

Dirección Ejecutiva

Gerardo Andrés Hernández Montes

Equipo de Investigación

Marcela Restrepo Hung
*Directora del Área de Gestión de
Conocimiento*

Karina Cruz Parra
Líder Temática de Gestión Pública

Mario Alejandro Blanco Navarro
Investigador

Ana María Avella Merchán
Investigadora

Consultores

Camilo Mendoza Roza, experto en
contratación pública.

Jairo Elías Rincón, experto en empleo público.

Revisión de textos

Eduardo Arias Villa

Financiación

IMPACT Project



Global Affairs
Canada

Esta actividad es posible gracias a la Contribución 11497 de 2017 “Promoción de la transparencia y prevención de la corrupción para el bien común”, de la Embajada de Suecia, la Fundación Panamericana para el Desarrollo – FUPAD, y Transparencia por Colombia

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

Este documento tiene como base la identificación de riesgos de corrupción, enmarcado en el ITEP, entrevista a expertos y líderes de la política.

© Corporación Transparencia por Colombia
Bogotá, Colombia. Octubre de 2018 - 2019

PRESENTACIÓN

En sus ya más de 20 años de fundación, la Corporación Transparencia por Colombia ha contribuido en la lucha contra la corrupción. Como expresión de la sociedad civil, sus acciones se han centrado en ejercer el control ciudadano, enmarcado en el derecho a la participación. Al mismo tiempo, ha propuesto lineamientos de política, medidas y estrategias orientadas a contribuir en la construcción de rutas de cambio, social e institucional, que lleven a un país donde la corrupción sea rechazada, sancionada y evitada.

La lucha contra la corrupción en un país parte del reconocimiento del abuso del poder encomendado, ya que este es un grave problema que afecta la legitimidad de las autoridades, la calidad de las instituciones y la vida de las personas. Pocos ganan con la corrupción y somos muchos más los que perdemos. Por esta razón es necesario continuar trabajando en la ruta de la transformación cultural e institucional, ambas dimensiones son indispensables para erradicar la corrupción como un *modus operandi* socialmente aceptado.

En Colombia, como en muchos países de la región, el recorrido en este proceso no supera las dos décadas. En la medida en que se iba ganando conciencia sobre los efectos perniciosos de la corrupción en la gestión del desarrollo, se fueron adoptando algunos ajustes institucionales orientados a incorporar políticas públicas, instancias, medidas y estrategias ya sea, para la prevención, para la investigación y/o para la sanción.

Los mayores avances institucionales se han dado en torno a la generación de condiciones favorables para la prevención de la corrupción. Por ejemplo, es el caso de los desarrollos alrededor de la transparencia en los procesos de contratación (2004), la puesta en marcha de una carrera para el servicio público (2004), la promoción de la rendición de cuentas (2010 y 2015), las garantías del acceso a la información (2014) y para la participación ciudadana (2015), la creación del órgano rector de la contratación (2011) y de una dependencia encargada de la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas en la Función Pública (2011).

De otro lado, deben señalarse las medidas que se refieren específicamente a la lucha contra la corrupción. Algunas de ellas han sido la adopción de las convenciones

anticorrupción (1999 y 2005), declaración de bienes y patrimonio – no pública - (1995), creación de instancias en la rama ejecutiva para luchar contra la corrupción (1998 y 2011), medidas para la prevención en la administración pública (2011) y reformas al código penal ampliando los delitos de corrupción ligados a los procesos electorales (2017), entre otros.

Claramente este todavía es un corto recorrido en el camino de la lucha contra un fenómeno que, en el caso colombiano, va de la mano de las economías ilegales y el crimen organizado. Por ese motivo es necesario continuar en los caminos tanto de la prevención como de la investigación y la sanción. Eso sí, reconociendo sus dos características: lo sistémico y lo estructural, de nuevo de la mano del crimen organizado y las economías ilegales. Corrupción con tintes de crimen organizado y captura del Estado, ese debe ser el foco de la acción.

Así las cosas, son dos las dimensiones de la gestión del desarrollo que buscan controlar los actores de la corrupción: el poder político y la gestión administrativa. A través de este continuum se garantiza no sólo el control de los recursos económicos y fiscales, sino también el control de las instituciones, de los procesos, los resultados, la sociedad y el territorio. Es por esta razón que desde 2002, la Corporación ha concentrado parte de su actividad en identificar las fallas del diseño institucional y las prácticas de funcionarios, que le pueden dar oportunidad a que se generen hechos de corrupción, esto se ha denominado como “identificación de riesgos de corrupción”. A partir de estos “mapas de riesgos de corrupción de la institucionalidad estatal” es posible identificar hacia donde pueden continuar los esfuerzos para blindar a la institucionalidad pública del aseo del autointerés en relación con los asuntos públicos.

En este documento se señalan los riesgos de corrupción relacionados con la contratación, el empleo público, así como la puesta en marcha de medidas y políticas anticorrupción. Este análisis contempla el seguimiento a los procesos de gestión administrativa de 75 entidades del orden nacional de las tres ramas del poder público: 32 gobernaciones, 32 contralorías y 28 municipios capitales de departamentos¹.

1. Toda la información del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas se encuentra en www.indicedetransparencia.org.co

A continuación, se presentan algunas propuestas orientadas a que el gobierno del presidente Iván Duque y la vicepresidenta Martha Lucía Ramírez continúe y profundice en decisiones que garanticen la lucha contra la corrupción en los procesos de la gestión pública.

Han sido importantes los pasos que se han dado en los años recientes. Sin embargo, por falencias en términos de capacidad de gestión de las entidades encargadas y la pobreza de los presupuestos, muchos de ellos se han quedado en meros arreglos formales que muy poco ayudan a luchar contra este problema. Luchar contra este crimen y transformar los valores y las prácticas sociales que lo respaldan exige decisión, valentía y un empeño de largo aliento. Por esa razón las decisiones institucionales deben ir más allá de la retórica de la lucha contra la corrupción. Deben disponer de recursos públicos para las entidades con competencias y funciones específicas y concretas para este propósito; respaldar y fortalecer la investigación y la sanción, y de una vez por todas adoptar una carrera administrativa eficiente y transparente. Estas son tareas urgentes que debe realizar el Estado colombiano.

El presente documento se centra en tres ámbitos de la gestión administrativa, que son claves para la gestión del desarrollo, dos de ellos son susceptibles a los intereses de la corrupción: la contratación y el empleo público. El otro está relacionado con las políticas, medidas y estrategias para la lucha contra la corrupción en la gestión pública.

Agradecemos los constantes diálogos y deliberaciones con autoridades y servidores públicos del orden nacional, departamental y municipal, así como el diálogo con analistas y expertos. Asimismo, el apoyo de la cooperación de *Global Affairs Canadá*, a través del programa IMPACT Project y del gobierno de Suecia a través de la Fundación Panamericana para el Desarrollo- FUPAD. El financiamiento que recibimos de esas dos entidades hizo posible este trabajo.

Bogotá, febrero 2019.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	3
RECOMENDACIONES SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA	9
1. EXCESOS DE CONTRATACIÓN DIRECTA	11
2. ABUSO DE LOS RÉGIMENES ESPECIALES	13
3. NORMAS PRESUPUESTALES Y CULTURA DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL QUE PRESIONAN A LA TERCERIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN Y A CONTRATAR DIRECTAMENTE	15
4. RECURRENCIA DE CONTRATISTAS	17
RECOMENDACIONES SOBRE EMPLEO PÚBLICO	21
1. ÓRGANOS ENCARGADOS DE LA ADMINISTRACIÓN	23
1.1 Problemas y recomendaciones respecto a los organismos encargados de la administración del personal al servicio del estado	23
1.1.1 Comisión Nacional del Servicio Civil y Departamento Administrativo de la Función Pública	23
2. PROCESOS DE SELECCIÓN E INGRESO	25
2.1 Vinculación a la administración a través de provisionalidad	25
2.2 Mérito en la carrera administrativa	25
2.2.1 Recomendaciones al mérito en la carrera administrativa	26
2.3 Mérito en cargos de libre nombramiento y remoción	27
2.3.1 Recomendaciones al mérito en los cargos de libre nombramiento y remoción	27
3. EVALUACIÓN Y/O SEGUIMIENTO AL DESEMPEÑO	29
3.1 Evaluación del desempeño en carrera administrativa	29
3.1.1 Recomendaciones sobre evaluación del desempeño	29
3.2 Seguimiento al desempeño en cargos diferentes a carrera administrativa	30

4. ESTABILIDAD Y MOVILIDAD	33
5. VINCULACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DE CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS	35
RECOMENDACIONES SOBRE MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN	37
1. CONDICIONES INSTITUCIONALES QUE PROMUEVEN LA TRANSPARENCIA, EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y EL BUEN GOBIERNO	39
2. MEDIDAS QUE PROMUEVEN LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN LA INSTITUCIONALIDAD COLOMBIANA	45
BIBLIOGRAFIA	55

RECOMENDACIONES SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA

La contratación pública es la herramienta de gestión de recursos públicos más importante del Estado. Al ser el escenario de competencia por los recursos públicos, es más sensible a la ocurrencia de hechos de corrupción, por lo tanto desde hace 17 años, Transparencia por Colombia ha venido evaluando los riesgos de corrupción asociados a la gestión de la contratación pública, a través de la medición de los Índices de Transparencia de las Entidades Públicas (en adelante ITEP), identificando fisuras en los diseños institucionales que permitan la materialización de los hechos de corrupción.

Una revisión de 15 años de resultados del ITEP, estudios, investigaciones, análisis de los últimos años y entrevistas con expertos muestran que las principales dimensiones que afectan la contratación pública en Colombia y que son abordadas a través de estas recomendaciones, son:

- ♦ Los excesos de contratación directa por parte de las entidades públicas en todos los niveles de la administración.
- ♦ Abuso de los regímenes especiales que permiten evadir la obligatoriedad del Estatuto General de la Contratación (en adelante EGC).
- ♦ Normas presupuestales y cultura de ejecución presupuestal que presionan a la tercerización de la contratación y a contratar directamente.
- ♦ Recurrencia de contratistas de prestación de servicios.

No queda duda que en este difícil escenario, donde los recursos públicos son vulnerables a la ocurrencia de delitos corrupción, se deberá mantener e incorporar un conjunto de medidas que blinden los procesos de contratación frente a la ocurrencia de hechos de corrupción.

RECOMENDACIONES

RECOMENDACIONES

1. EXCESOS DE CONTRATACIÓN DIRECTA

De acuerdo a los resultados del ITEP 91,7% de la contratación directa reportada por las entidades del nivel nacional, departamental y municipal, se concentra a través de los contratos interadministrativos y la contratación de prestación de servicios así:

Sub-modalidad de contratación directa	Monto equivalente	Relación entre los valores de la sub-modalidad de contratación directa y el total de contratación directa
Contratos Interadministrativos sin incluir los realizados por mandato legal.	16,5 billones de pesos	58.8%
Contratación para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con personas naturales	3,85 billones de pesos	13.7%
Contratación para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con personas jurídicas.	1,98 billones de pesos	7,08%
Contratos que suscribió la entidad por no haber existido pluralidad de oferentes en el mercado.	1,74 billones de pesos	6.19%
Contratos para el desarrollo de actividades científicas y tecnológicas.	1,64 billones de pesos	5.84%

Los datos sobre el uso excesivo de la contratación directa ponen de manifiesto la necesidad de una revisión de las causales previstas en la ley y su forma de aplicación, en aras de limitarla a aquellas contrataciones donde no sea posible, en estricto sentido, la pluralidad de oferentes. Esta revisión le correspondería a la Agencia Colombia Compra Eficiente (en adelante ACCE) en cumplimiento de sus funciones², con el apoyo de la Secretaría de Transparencia. Los resultados de esta modificación implicarían una reforma del Estatuto General de Contratación (en adelante EGC) a través del Congreso de la República; proyecto que puede ser presentado por el Departamento Nacional de Planeación, como cabeza del sector de planeación al cual está adscrito la ACCE.

2. Entre las funciones de Colombia Compra Eficiente están: la racionalización normativa, la expedición de circulares y atención de consultas en materia de contratación estatal y la difusión de mejores prácticas y la coordinación de los programas de capacitación con otras entidades públicas (Colombia Compra Eficiente, 2015).

Por lo tanto, se recomienda:

En relación con los contratos interadministrativos el EGC debe contemplar una reforma donde señale que la ejecución de recursos públicos bajo esta sub-modalidad de contratación, debe hacerse siguiendo los lineamientos de EGC, independiente del régimen jurídico la entidad ejecutora. Con esto se busca que los recursos celebrados bajo esta sub-modalidad, se blinden de ser ejecutados por regímenes discrecionales. Ahora bien, mientras se tramita la ley mencionada, las entidades públicas pueden adoptar esta regla en el marco de la autonomía de la voluntad que rige a los convenios administrativos. Un instructivo o recomendación en este sentido pueden ser expedidos por Colombia Compra Eficiente en concurso con la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República.

- **Establecer formas diferenciadas de contratación para la prestación de servicios de asesoría (directa) y de prestación de servicios de apoyo a la gestión (convocatorias públicas).**

Se estima conveniente que se revisen los criterios de selección de contratación directa para la prestación de servicios de asesoría. En la actualidad, esta decisión se soporta en la necesidad de que los asesores contratistas deben ser de la entera confianza de los Directivos, pues ellos los apoyan en los procesos de toma de decisiones. Los servicios de apoyo a la gestión requieren ante todo la identificación de personas idóneas, por lo que no siendo la confianza el argumento principal, pueden hacerse mediante procesos meritocráticos que impliquen convocatorias públicas.

En el corto plazo la medida puede implementarse por las propias entidades, sin necesidad de una modificación legal, pues en el ejercicio de sus funciones pueden restringir la aplicación de la contratación directa y generar procesos de contratación competitivos. Lo deseable es que se haga exigible a las entidades públicas, al menos del orden nacional, mediante una Directiva Presidencial, propuesta por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República.

Es razonable considerar que para lograr la implementación de la recomendación se hará necesaria una política sobre el plazo de los contratos, pues estos deben tener una duración razonable que compense el esfuerzo de la convocatoria pública y eventualmente que permita un trámite expedito de vigencias futuras³. La permanencia de la medida, más allá del periodo del actual gobierno, en el largo plazo requiere una modificación al EGC que haga la distinción entre las dos modalidades de contratos de prestación de servicios.

3. La expresión “vigencias futuras” hace referencia a la autorización a una entidad pública para asumir obligaciones que afecten presupuestos de vigencias fiscales futuras. (Colombia, 2003) Esto es consecuencia del principio de anualidad del presupuesto previsto en el Estatuto Orgánico de Presupuesto: “Artículo 14. Anualidad. El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción” (Colombia, 1989).

2. ABUSO DE LOS RÉGIMENES ESPECIALES.

El marco legal de la contratación pública en Colombia se ha ido conformando con un régimen general de contratación (previsto en la ley 80 de 1993, la ley 1150 de 2007, el Decreto Ley 19 de 2012 y la ley 1474 de 2014) y un significativo número de regímenes especiales. Varios autores señalan, aunque con cifras diferentes, la proliferación de estos regímenes. Pizano Wagner, Trujillo Durán & Younes Becerra (2009), identifican al menos 10, y Barreto Moreno A.A. (2018) afirma haber identificado 150. Algunas entidades de naturaleza y régimen especial reproducen las normas del EGC en sus manuales de contratación, sin embargo no aplican los desarrollos jurisprudenciales, circulares de los órganos de control o de Colombia Compra Eficiente propios del EGC que limitan el riesgo.

Por lo anterior se recomienda:

- **Limitar los regímenes especiales a las entidades públicas que se encuentran en situación de competencia con el sector privado.**

Se debe limitar la exigencia de regímenes especiales solo a aquellas entidades públicas, que, en función de su misión, participan en el mercado en condiciones de competencia. En este contexto, la flexibilidad que aportan los regímenes especiales se justifica para garantizar que el mercado en el que interactúan las entidades públicas y privadas no sufra distorsiones (ni a favor, ni en contra) como consecuencia de las diferencias regulatorias. Si bien esta restricción reduciría notable y razonablemente los escenarios de riesgo de corrupción, los regímenes especiales que se mantengan deben estar acompañados por medidas como las descritas en los literales siguientes.

La flexibilidad asociada a los regímenes especiales se ha utilizado para favorecer la posibilidad de la contratación directa, alegando que ello lo permite el derecho privado. Si el Gobierno Nacional verdaderamente desea “limitar los criterios para la contratación directa”,⁴ no debe restringirse a hacer ajustes en la reglamentación del Estatuto General de la Contratación sino cerrar este otro espacio que es calificado por uno de los entrevistados⁵ como una “vena rota” para las arcas públicas (Beltrán Pardo, 2018). (Beltrán Pardo, comunicación personal, 17 y 26 de julio de 2018).

Los regímenes especiales se han creado por ley⁶ por lo tanto su eliminación requiere un acto de igual naturaleza. El Departamento Nacional de Planeación - DNP, con el apoyo de la Agencia

4. Propuesta 29 “Los criterios para contratación directa serán limitados y de aplicación estricta. Una modalidad de concurso ‘rápido’ asistido por tecnologías digitales como Blockchain se establecerá para dar dinamismo a contrataciones menores, urgentes y especiales que así lo ameriten, garantizando transparencia y trazabilidad al proceso (Duque & Ramírez, 2018).

5. En el marco de los desarrollos de estos análisis se realizaron entrevistas con expertos.

6. Barreto Moreno (2018) identifica tres formas a través de las cuales se exceptúa una entidad del régimen del Estatuto General de la Contratación -EGC: 1) sometimiento expreso de la entidad al derecho privado; 2) indicación explícita de no estar sometida la entidad al EGC; y 3) definición del régimen especial

Colombia Compra Eficiente, es la entidad pública competente para presentar a consideración del Congreso dicho proyecto.

- **Regular los regímenes especiales para que desarrollen los principios de la contratación pública en estos escenarios.**

Si bien la ley 1150 de 2007 establece que los regímenes especiales deben obedecer a los principios de la contratación pública, se requiere su desarrollo pues la distancia entre el principio (general y abstracto) y la realidad contractual, genera un espacio de interpretación que es aprovechado.

Este vacío normativo puede desaparecer a través de la expedición de decretos reglamentarios del EGC, tal como ocurrió con el decreto 92 de 2017, el cual desarrolla los principios aplicables a la contratación directa con Entidades sin Ánimo de Lucro. Tales decretos deberían ser iniciativa del DNP, como entidad cabeza de sector y elaborados con el apoyo técnico de ACCE, para hacer explícita la obligación de las entidades públicas de régimen especial de aplicar las circulares de la Agencia Colombia Compra Eficiente.

- **Revisión de los procedimientos contractuales derivados del Estatuto General de Contratación para reducir la diferencia en tiempos.**

Si el argumento en favor de los regímenes especiales es su mayor eficiencia en los procesos de selección del contratista, se debería hacer una evaluación de los pasos y condiciones del régimen del EGC para cerrar la brecha entre ambos. De esa manera se atiende la causa del problema y se reducen los incentivos a la creación innecesaria de nuevos regímenes especiales.

Dado que los procesos y procedimientos de las entidades (y su eficiencia), responden también a sus restricciones de personal, tecnología y misionalidad, esta revisión implica un trabajo de investigación interdisciplinario sobre una muestra de entidades estadísticamente representativas.

Por las condiciones antes mencionadas, esta propuesta debería ser fruto de un trabajo coordinado entre el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Departamento Nacional de Planeación– DNP – en asocio con la ACCE -. El resultado de la revisión podría suponer modificaciones al EGC, iniciativa que le compete al DNP y al DAFP.

3. NORMAS PRESUPUESTALES Y CULTURA DE EJECUCIÓN PRESUPUESTAL QUE PRESIONAN A LA TERCERIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN Y A CONTRATAR DIRECTAMENTE.

Una justificación para el empleo de mecanismos de tercerización de la contratación y/o de contratación directa es la velocidad en el proceso frente a la ejecución del presupuesto. Una idea común y errada, es considerar que la contratación directa o tercerizada brinda mayor celeridad que los procesos competitivos, ese menor tiempo es relevante para la entidad pública especialmente cuando los procesos de contratación entran en tensión con la necesidad de ejecutar el presupuesto dentro del año fiscal (principio de anualidad)⁷.

Las tensiones con la ejecución anual provienen de dificultades para dar inicio a la contratación desde comienzos del año, una cultura que lleva a concentrar la ejecución presupuestal en el segundo semestre del año y a circunstancias adversas como el aplazamiento del presupuesto.

Las normas presupuestales exigen que los procesos de contratación se lleven a cabo sólo si se cuenta con disponibilidad presupuestal,⁸ esta disponibilidad sólo es posible a partir del 1 de enero de la vigencia fiscal respectiva, salvo los trámites que cuentan con aprobación de vigencias futuras (circunstancia excepcional)⁹.

Se recomienda la modernización de las normas presupuestales y su coordinación con la normatividad contractual. El ajuste debería considerar, entre otros, los siguientes aspectos:

- a. La planeación misional y contractual, junto con la ejecución presupuestal deberían realizarse con un horizonte de dos años y no anual como se hace hoy en día. Esta planeación y ejecución por bienios permite advertir con mayor claridad las necesidades de las entidades públicas, comunicarlas con suficiente anticipación a los interesados y hace más razonables los plazos contractuales.
- b. Revisar la normatividad que regula las vigencias futuras en relación con la contratación de bienes y servicios que no pueden ser interrumpidos (por ejemplo: alimentación y transporte escolar, proveedor de la página web, vigilancia).

7. Una de las grandes dificultades del proceso de contratación, sin hablar aún de corrupción, es el tema presupuestal. La anualidad hace que se tergiversen realidades para superar las restricciones. Las normas presupuestales en Colombia están obsoletas, pensadas para gastarse la plata en un año. No están estructuradas en una lógica de compra y abastecimiento, de un buen comprador. Como no tienen esa lógica, es difícil proyectar compras de largo aliento.

8. Decreto 111 de 1996, artículo 71. "Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos (...)". (Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1996).

9. Decreto 111 de 1996. Artículo 23 Artículo 24. El Consejo Superior de Política Fiscal, Confis, en casos excepcionales para las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías a las concesiones, podrá autorizar que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización. (...) (Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1996).

- c. El Plan Anual de Adquisiciones (en adelante PAA) o de contratación debería comenzar a elaborarse, al menos como anteproyecto, desde que se aprueba el Presupuesto General de la Nación (o de la entidad territorial) en el mes de octubre. De tal manera que éste pueda publicarse con mayor antelación a la actual, idealmente a comienzos del mes de diciembre del año anterior a su ejecución.

La medida propuesta en el numeral A puede desarrollarse en el corto plazo, mediante las instrucciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (en adelante MHCP) para la elaboración del proyecto de ley anual de presupuesto, exigiendo que se haga la proyección de gastos a dos años (diferenciando las anualidades) y las partidas que requieren ejecutarse con continuidad de un año a otro.

Esta opción requerirá para su plena eficacia, estar acompañada de una modificación de los procesos de aprobación de vigencias futuras para hacerlos más expeditos, especialmente en casos como los citados en el numeral B. Este ajuste implica una reforma de la Ley 819 de 2003, iniciativa que correspondería al MHCP.

En el mediano plazo, extender la medida a la expedición de presupuestos bianuales implicaría una reforma del artículo 346 de la Constitución Política, iniciativa que, por competencia, estaría a cargo del MHCP.

Como se menciona en la medida C las normas respecto al aplazamiento de presupuesto, deberían estar acompañadas con mecanismos automáticos de autorización de vigencias futuras. Para ello, es necesario modificar la ley 819 de 2003 sobre el régimen de apropiaciones de vigencias futuras, tema que es del resorte del MHCP.

Respecto a la medida enunciada en el numeral C sobre el PAA, se entiende que una vez aprobado el presupuesto por el Congreso (aunque no se haya sancionado aún la ley) se cuenta con la información sobre la disponibilidad presupuestal para la vigencia correspondiente. Esta información, sumada a la identificación de necesidades que dieron sustento al proyecto de presupuesto, le permitiría a las entidades públicas elaborar sus PAA y publicarlo mucho antes de la fecha límite establecida por la ley 1474 de 2011¹⁰.

Para implementar esta mejora en el proceso de planeación y difusión de la información a futuros oferentes, se requiere al menos una circular de Colombia Compra Eficiente en ese sentido. Probablemente sea necesario en el mediano plazo una modificación del Decreto 1082 de 2015¹¹ en aras de fortalecer el carácter vinculante de la medida, tema que es de competencia del DNP.

10. Ley 1474 de 2011, "Artículo 74 Plan de Acción de las Entidades Públicas. A partir de la vigencia de la presente ley, todas las entidades del Estado a más tardar el 31 de enero de cada año, deberán publicar en su respectiva página web el Plan de Acción para el año siguiente, en el cual se especificarán los objetivos, las estrategias, los proyectos, las metas, los responsables, los planes generales de compras y la distribución presupuestal de sus proyectos de inversión junto a los indicadores de gestión („)" (negrilla no hace parte del texto original) (Colombia, 2011). Los planes generales de compras corresponden al Plan Anual de Adquisiciones – PAA (Colombia Compra Eficiente)

11. Decreto 1082 de 2015 "por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional".

4. RECURRENCIA DE CONTRATISTAS

La persistencia y concentración de contratistas es un tema que requiere ser observado para identificar si su manifestación corresponde o no, a una alteración de los escenarios de competencia que deben caracterizar a la contratación pública. Ya se trató previamente la contratación directa como un fenómeno atípico, por lo que en esta sección se hace énfasis en las dificultades dentro de las modalidades de selección competitivas.

- **Los pliegos tipo**

El estudio de la Cámara Colombiana de la Infraestructura muestra que, a juicio de los encuestados, los procesos terminan en un único proponente habilitado por manipulación de los pliegos para beneficiar a terceros. Al requerir “experiencia específica que casi nadie cumple”, exigir “requisitos habilitantes” que no corresponden a la realidad de la industria por proyectos mal estructurados, lo que espanta a competidores potenciales (Meléndez, 2015, pág. 39) y por incumplimiento de detalles inocuos en el proceso. Es por esta razón, que los pliegos tipo se convierten en un valioso instrumento de la lucha anticorrupción, al limitar el espacio para sesgar los requisitos habilitantes.

En respuesta a esta problemática, la Ley 1882 de 2018¹² estableció la obligatoriedad de los pliegos tipo para algunas modalidades de contratación, que suponen una restricción a la capacidad de las entidades públicas de poder direccionar los procesos de selección al predefinir los requisitos habilitantes, la depuración de requisitos, etc. Sin embargo, la ley se queda corta al no abordar unos vacíos que el proyecto de ley anticorrupción (PL 082 de 2018) pretende recoger. Ahora bien, es tan solo un instrumento que no puede ser aplicado a todos los procesos de contratación pública, pues esto iría en detrimento de los principios de contratación pública como la eficiencia y celeridad.

Por lo anterior, las recomendaciones que se presentan recogen los vacíos de la Ley 1882 de 2018 y los del Proyecto de Ley 1882 de 2018:

- ♦ Incluir para el uso de pliegos tipo a todas las entidades, independientemente de su naturaleza o régimen, como son sociedades de economía mixta, alianzas público-privadas -APP (incluyendo aquellas que tengan 50% o menos de participación del Estado) y a las empresas industriales y comerciales del Estado que no se consideran como entidades de derecho público.

12. Ley 1882 de 2018 “Artículo 4º (...) Parágrafo 7º.

- ♦ Reglamentar los pliegos tipo. Deben hacerse en 6 meses y por decreto, y fijar los plazos y frecuencias para la actualización de los pliegos tipo. Además, deberán establecerse otros 6 meses posteriores a la reglamentación para la implementación efectiva de la norma en todas las entidades.

- **Información sobre requisitos habilitantes.**

Por otra parte, una mejora en la definición de los requisitos habilitantes en los pliegos tipo, debe estar acompañada de un sistema de información. Actualmente el Registro Único de Proponentes (en adelante RUP) no satisface adecuadamente tales requerimientos, pues cumple una función de mero de registro, sin ninguna validación o revisión crítica de la información allí consignada. Así las cosas, no hay garantía sobre la completitud de la misma. Según De Vivero Arciniegas (2018) la información se actualiza anualmente en abril, desconociendo el carácter dinámico de la información empresarial y según Oyuela Soler (2018), no ofrece certeza en materia de sanciones a los contratistas. El sistema vigente permite que existan contratistas hábiles para la presentación de propuestas, pero malos en la ejecución de los contratos. (De Vivero Arciniegas, 2018) (Quintero Navas, 2018).

Las condiciones señaladas del RUP lo han convertido en un requisito formal con poco impacto en la gestión del riesgo en la contratación de las entidades públicas, por lo tanto, se busca elevar el nivel de exigencia de este requisito para que pase de ser un formalismo, a un requisito integral que permita a los tomadores de decisión, conocer lo ya exigido en el numeral 1 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 y los beneficiarios reales de las empresas y socios, para así identificar a través de este requisito formal, si existen nexos con otros proponentes y relaciones con servidores públicos en ejercicio que estén viciando el proceso.

En este contexto se recomienda, entre otras, las siguientes acciones:

- a. Ampliar los requisitos exigidos en el RUP para que estos incluyan, además de los ya señalados en el artículo 6 de la Ley 1150 de 2007, el listado de los beneficiarios reales de las empresas y sociedades registradas. Esto implica una modificación por parte de la Cámara de Comercio de los formularios de registro.
- b. Establecer periodicidades diferentes para la actualización de la información (inferiores a un año) teniendo como criterio, por ejemplo, la cuantía de los contratos en los que una empresa estaría interesada y en capacidad de participar (entre mayor sea la cuantía, mayor periodicidad en la actualización de la información por el riesgo inherente que implica un contrato fallido).
- c. La integración del RUP con el SECOP II¹³. Para el cumplimiento de la finalidad del SECOP

13. "El SECOP II funciona como una plataforma transaccional con cuentas para las Entidades Estatales y los Proveedores. Cada cuenta tiene unos usuarios asociados a ella. Desde sus cuentas las Entidades Estatales crean, evalúan y adjudican procesos de contratación. Los proveedores pueden hacer comentarios a los Documentos del Proceso, presentar ofertas y seguir el proceso de selección en línea". (Colombia Compra Eficiente, s.f.).

II de servir como plataforma transaccional un elemento significativo es la información asociada a los requisitos habilitantes de los oferentes, por lo que la integración entre ambos sistemas es indispensable.

Aunque el SECOP ha progresado en cuanto al número y calidad de la información publicada¹⁴, se recomienda que en este sistema se incluya información relevante para la selección de los mejores contratistas y el control ciudadano como la experiencia de los contratistas, estado de los contratos pasados que hayan sido firmados por entidades públicas, aspectos positivos y problemas durante los procesos de contratación pasados, calificaciones de los contratistas, si los contratistas son aportantes a campañas políticas, miembros de órganos administrativos de las empresas, y las relaciones principales de la empresa o persona contratista que pudieran alertar sobre posibles conflictos de intereses, para lo cual se deberían integrar los datos de SECOP con los del Registro Único Empresarial (RUES) de la DIAN, con el Registro Único de Proponentes (RUP) y las diferentes Cámaras de Comercio.

La posibilidad de establecer diferentes periodicidades para la actualización de la información del RUP, se puede materializar mediante una modificación del Decreto 1082 de 2015, por parte del DNP.

Finalmente, la integración o interacción entre el RUP y el SECOP II exige el desarrollo de un proyecto de cooperación entre ACCE (administradora del SECOP), Confecámaras, el DNP y el MHCP. Por la relevancia de este proyecto, podría ser liderado por la Vicepresidencia de la República en virtud de las funciones confiadas por Decreto 1714 de 2018.

• **Agregación de demanda**

En escenarios en los que el reducido tamaño de la demanda de bienes o servicios por el sector público dificulta la realización de procesos competitivos exitosos (no declarados desierto o con más de un proponente habilitado), los Acuerdos Marco de Precio- AMP contribuyen activamente a la transparencia. Esto, al facilitar la pluralidad de oferentes, gracias a que la consolidación de la demanda de un bien o servicio de varias entidades, hace más atractivo para el sector privado la participación en los procesos.

No obstante, las entidades territoriales no han hecho uso extendido de los AMP para ampliar la participación en los procesos competitivos, reducir los niveles de persistencia de contratistas y la contratación directa. El Observatorio Anticorrupción de la Secretaría de la Transparencia informa que sólo 15 entidades territoriales (entre departamentos, distritos y municipios) suscribieron compromisos regionales por la transparencia que incluyen el uso de los AMP y la Tienda Virtual (Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, 2018).

14. Para 2016 el SECOP llegó a 821.492 procesos contractuales publicados del nivel nacional, y 213.458 en el nivel territorial, superando el millón de procesos contractuales publicados (Zuleta, Saavedra & Medellín, 2018).

Por lo tanto, se recomienda:

- ♦ Obligatoriedad en la suscripción a los compromisos para las entidades territoriales, y las demás autoridades públicas que hoy pueden acudir a ellos de forma facultativa (parágrafo 5° del numeral 4° del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007). Esta obligatoriedad no implica que tales entidades deban adoptar los AMP celebrados por ACCE, este aspecto debe seguir siendo facultativo en aras de la necesaria autonomía frente al Gobierno Nacional que requieren las entidades territoriales, la Rama Legislativa, la Rama Judicial y los órganos de control.
- ♦ Para el caso de las entidades territoriales, se recomienda usar los AMP con carácter regional o al menos provincial (agrupación de municipios) para garantizar que se dé un verdadero proceso de agregación de demanda y así atender la problemática mencionada. Esta iniciativa implica una reforma de la ley 1150 de 2007. Al igual que en la recomendación anterior, esta modificación puede ser propuesta por el DNP como cabeza del Sector Administrativo de Planeación.

La implementación de la medida requiere un acompañamiento cercano de CCE a las entidades involucradas, para que puedan desarrollar sus propios AMP o adoptar total o parcialmente los ya previstos por CCE.

RECOMENDACIONES SOBRE EMPLEO PÚBLICO

El empleo público es un ámbito de la gestión pública relevante para Transparencia por Colombia y abordado por el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas en sus 17 años. Esto se debe a diferentes aspectos, incluyendo los recursos públicos destinados a su mantenimiento, la idoneidad esperada de quienes desempeñan la función pública y especialmente, la necesidad de mitigar los riesgos de corrupción presentes en la materia.

Es por esto que, desde la Corporación se plantea que esta dimensión debe ser abordada desde un enfoque anticorrupción, donde el marco normativo y las políticas públicas establezcan reglas claras, los procesos y procedimientos se enfoquen en el mérito de quienes desempeñan la función pública, la información sea pública y el control sea eficiente. De lo contrario, la ausencia de políticas y el desorden en la conformación del empleo público constituyen factores de riesgo de corrupción, donde la discrecionalidad de quienes toman decisiones puede promover el clientelismo y de paso afecta el ejercicio de la función pública.

Esta sección del documento pretende abordar las dificultades históricas en materia de empleo público, como el mérito, la conformación del empleo público, la evaluación y asenso de quienes desempeñan estas funciones y el creciente número de personas vinculadas a la administración pública por medio de contratos de prestación de servicios.

RECOMENDACIONES

1. ÓRGANOS ENCARGADOS DE LA ADMINISTRACIÓN

1.1 Problemas y recomendaciones respecto a los organismos encargados de la administración del personal al servicio del estado

A lo largo de su historia, en el país se han creado diferentes tipos de entidades y organismos para administrar el servicio civil y la carrera administrativa, algunos de los cuales han desaparecido sin haber dejado huella o sin siquiera haber funcionado porque sólo quedaron plasmados en la norma, tal como ocurrió con el Consejo de Administración y Disciplina (Ley 165 de 1938), la Comisión de Reclutamiento, Ascensos y Disciplina (Ley 19 de 1958), el Consejo Superior del Servicio Civil (Decreto-Ley 2400 de 1968). En la actualidad subsisten la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC (Constitución Política de 1991) y el Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP (Ley 19 de 1958).

1.1.1 Comisión Nacional del Servicio Civil y Departamento Administrativo de la Función Pública

La CNSC y el DAFP presentan problemas que deben abordarse. Aunque la Constitución Política establece como competencias de la CNSC la administración y vigilancia de las carreras de servidores públicos, la Ley 909 de 2004 en su artículo 14, fija las funciones tanto de ésta como del DAFP, siendo este último el responsable de la formulación de la política, la planificación y la coordinación del recurso humano al servicio de la Administración Pública del orden nacional y territorial.

Se considera que los principales obstáculos institucionales para un adecuado funcionamiento de la carrera administrativa son la falta de articulación y coordinación entre dichos entes, la falta de innovación tanto en la CNSC como en el DAFP (Rincón, 2017; Sanabria, 2015), la inadecuada delimitación de competencias entre la CNSC y el DAFP y los limitados recursos financieros de ambos entes, pero en especial de la CNSC (Rincón & al., 2017).

De acuerdo con lo anterior, se destacan las posiciones de Jose Ariel Sepúlveda y Francisco Camargo Salas, Comisionado de la CNSC y Director de Empleo Público del DAFP respectivamente. El primero menciona diferentes condiciones de la CNSC que obstaculizan una óptima carrera administrativa en Colombia, como la carencia de iniciativa legislativa por parte de la entidad, y limitantes con su financiación como el depender de asignación de las entidades públicas para realizar los concursos de mérito. (Sepúlveda, comunicación personal, 25 de julio de 2018).

Por su parte, Francisco Camargo considera que es fundamental el fortalecimiento institucional de la CNSC, el DAFP y la Escuela Superior de Administración Pública para consolidar la carrera administrativa, una política estratégica de talento humano y el sistema de formación y capacitación. También menciona que entre los retos que enfrenta el empleo público, está la ausencia de direcciones específicas de talento humano y que cuando se cuentan con ellas, tienen responsabilidades adicionales que no permiten el fortalecimiento de la política de talento humano, por lo tanto se requiere de voluntad política para fortalecer la formación, la capacitación, los incentivos y la movilidad dentro de las entidades. (Camargo, comunicación personal, 2 de agosto de 2018).

Para mejorar la coordinación entre la CNSC y el DAFP, se sugiere incorporar en el Plan de Desarrollo una política para estructurar y fortalecer la gestión del talento humano del Estado a través de mecanismos innovadores en relación con la selección por mérito, la promoción, los incentivos y los mecanismos de cualificación y evaluación que propicien la conformación de plantas idóneas y estables, que contribuyan a la gestión del conocimiento de manera transversal en el funcionamiento del Estado. Así mismo, esta política debe apuntar al robustecimiento de la capacidad de gestión de la CNSC y del DAFP, incluyendo el aumento de sus respectivos presupuestos, los cuales redundarán en un mejor desempeño en el cumplimiento de sus funciones.

2. PROCESOS DE SELECCIÓN E INGRESO

El ingreso de los funcionarios públicos al servicio civil es una de las etapas del empleo público con mayores riesgos de corrupción, porque no siempre se basa en procesos de selección por méritos. Estas dificultades están enmarcadas según el tipo de vinculación a las plantas de personal de las entidades públicas.

2.1 Vinculación a la administración a través de provisionalidad.

Según datos de la Comisión Nacional del Servicio Civil (Rincón & al., 2017), sólo se han realizado concursos de provisión de empleos de carrera en entidades del nivel nacional y excepcionalmente en algunas ciudades, en especial capitales de departamento, faltando por cubrir la inmensa mayoría de entidades territoriales.

Lo anterior lo demuestran los datos del Índice de Transparencia para las entidades públicas de 2015-2016 (en adelante ITEP 2015-2016). En el nivel nacional alcanza el 30% en el nivel territorial 40% y 33% para gobernaciones y ciudades capitales de departamento, respectivamente. En este sentido se recomienda la eliminación de los nombramientos provisionales de la legislación colombiana y que toda provisión de empleos sólo pueda darse mediante la utilización de las listas de elegibles vigentes. Esta medida, que debe adoptarse mediante Ley tramitada por el Presidente de la República, no afecta la provisión de empleos con empleados provisionales existentes al momento de su expedición, puesto que ellos deben someterse a los respectivos concursos¹⁵ y la Ley rige es hacia futuro.

2.2 Mérito en la carrera administrativa

La carrera administrativa en Colombia ha tenido una larga historia de legislaciones, más no de realizaciones. Aunque se han logrado algunos avances en entidades nacionales y se ha logrado incrementar la confianza de la ciudadanía en la imparcialidad en los concursos, se mantienen importantes falencias como:

- a. No se realizan estudios técnicos de confiabilidad y validez, indispensables para cualquier proceso de selección. No se determina si las pruebas aplicadas miden los

15. A octubre de 2018 se han realizado la mayoría de concursos en las entidades nacionales por parte de la CNSC y se están adelantando los correspondientes a las entidades territoriales de Caldas, Risaralda, Huila, Meta, Vichada, Santander, Valle del Cauca, Bogotá y Cundinamarca, con lo cual los cargos que van quedando para concurso se van reduciendo ostensiblemente y se limitarán a los que queden vacantes por situaciones excepcionales (tales como, renuncias, insubsistencias, pensiones y cargos nuevos).

factores que pretenden medir y si las mismas están prediciendo que los empleados seleccionados son los adecuados para los respectivos cargos.

- b.** No se realiza ninguna auditoría a las universidades con respecto a las pruebas aplicadas, ni sobre las reclamaciones realizadas por los aspirantes a aquellas. La CNSC no efectúa ningún control previo, perceptivo y posterior a la calidad de las pruebas, ni a las objeciones que presentan los aspirantes por los errores presentados en la elaboración de las pruebas.
- c.** En un alto porcentaje, las pruebas aplicadas son muy generales y no responden a los requerimientos específicos de los diferentes empleos.
- d.** Las pruebas casi nunca corresponden a un modelo de gestión por competencias, como lo establece la Ley 909 de 2004 y el Decreto 1227 de 2005 en su artículo 23, el cual señala que las “pruebas o instrumentos de selección tienen como finalidad apreciar la capacidad, idoneidad y potencialidad de los aspirantes y establecer una clasificación de los mismos, respecto de las competencias requeridas para desempeñar con eficiencia las funciones y las responsabilidades de un cargo”.

2.2.1 Recomendaciones al mérito en la carrera administrativa

Se recomienda al Gobierno Nacional (Presidente de la República y jefe del Departamento Administrativo de la Función Pública) expedir un decreto reglamentario de la Ley 909 de 2004 sobre empleo público y carrera administrativa, para fortalecer a la CNSC en el sentido de asignarle funciones que tengan que ver con los siguientes aspectos:

- a.** Realizar, directamente o a través de otras entidades u organismos públicos o privados, auditorías previas y posteriores a las pruebas elaboradas y aplicadas por las universidades contratadas para la realización de los concursos de carrera administrativa.
- b.** Exigir a las universidades contratadas estudios de confiabilidad y validez de las pruebas que diseñan y aplican.
- c.** Remitir a la CNSC informes sobre el número de aspirantes a los cuales las universidades les aplicó cada prueba; número de candidatos que la aprobaron, cantidad y tipo de recursos o quejas que presentaron los aspirantes.
- d.** Remitir a la CNSC copia de las quejas y reclamos presentados por los aspirantes a las universidades que les aplicaron las pruebas de selección para ingreso a los empleos de carrera, así como de las respuestas que se remitieron.

De no adoptar estas medidas, se continuarán realizando los concursos sin corresponder a las necesidades reales de cada empleo y de las diferentes entidades públicas, redundando en bajos niveles de desempeño individual e institucional y se mantendrá por parte de los

aspirantes, los bajos niveles de confianza en cuanto a la calidad de las pruebas aplicadas.

2.3 Mérito en cargos de libre nombramiento y remoción

Si bien varios de los problemas relacionados con el régimen de carrera administrativa en Colombia han sido superados en alguna medida a través de los concursos convocados por la CNSC, no ocurre lo mismo con los empleos de libre nombramiento y remoción, que en su mayoría corresponden a la alta dirección del Estado.

Tal como señala Fernando Segura, Director de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano del DAFP, hay avances puntuales sobre el mérito en carrera administrativa pero no en libre nombramiento y remoción, puesto que no hay claridad sobre cómo se determina el mérito. Es decir, si se refiere solamente a cumplir con lo estipulado por el manual de funciones o si se deben realizar pruebas y concursos que validen si las personas tienen las capacidades y conocimientos requeridos. (Segura Restrepo, comunicación personal, 24 de julio de 2018).

Así mismo, Segura afirma¹⁶ que hay dos tipos de pruebas para los candidatos a cargos de libre nombramiento y remoción: las que evalúan conocimiento y las que validan competencias psicotécnicas. Generalmente sólo se realizan son las segundas, salvo en casos específicos como jefes de control interno o directores de hospitales, donde la ley indica que son necesarios los concursos fuera de la carrera administrativa. Las pruebas psicotécnicas evalúan las capacidades de liderazgo y adaptación, pero no miden las capacidades para el cargo específico. Por último, Segura menciona que es difícil que surja un proyecto de Ley que contemple estos aspectos porque disminuye la discrecionalidad.

Sumado a esto, el ITEP 2015-2016 realizado por Transparencia por Colombia muestra que 74% de los directivos de libre nombramiento y remoción de entidades nacionales son sometidos a selección por méritos, mientras que en las gobernaciones el porcentaje es de solo 17% y en las alcaldías de 1%. Por su parte, los porcentajes son más bajos cuando se refiere a ingresos por mérito en el nivel asesor, pues corresponden a 46%, 13% y 0% en las entidades nacionales, gobernaciones y alcaldías capitales de departamento, respectivamente.

2.3.1 Recomendaciones al mérito en los cargos de libre nombramiento y remoción

Para los cargos de carácter político como ministros y directores de departamentos administrativos se recomienda que -sin desconocer el grado de confianza que requieren esos cargos- los nominadores propongan diferentes candidatos que sean sometidos a pruebas de conocimiento y capacidades, junto con las evaluaciones psicotécnicas que evalúan aptitudes de liderazgo. De esta forma se elegirían cargos de libre nombramiento y

16. IBID

remoción con el componente de confianza política, pero sin desconocer el principio de mérito en la administración pública.

Esta recomendación se basa en una iniciativa probada en Chile y con reconocimiento a nivel internacional. “La valoración de estos diez años de ADP¹⁷ presenta, sin duda, un saldo netamente positivo. Los logros del sistema acreditan a éste como una de las experiencias de reforma de la gestión pública más relevantes, entre las producidas en este siglo, no solo en América Latina, sino en el mundo” (Longo & Ramió, 2008).

Para cargos no políticos, se sugiere fijar como política pública la provisión mediante sistema de mérito de los empleos de directores de establecimientos públicos, superintendentes, gerentes o presidentes de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta en donde tenga parte mayoritaria el Estado y de los empleos de libre nombramiento y remoción que dependan de ellos. Para adoptar estos lineamientos se sugiere que el costo de dichos procesos por méritos se haga con cargo al presupuesto de cada entidad.

17. Sistema de Alta Dirección Pública

3. EVALUACIÓN Y/O SEGUIMIENTO AL DESEMPEÑO

3.1 Evaluación del desempeño en carrera administrativa

El mérito en la carrera administrativa no corresponde solamente a mecanismos de ingreso por concurso. También se relaciona con la permanencia en el empleo siempre y cuando se mantenga la eficiencia en el desempeño del mismo (estabilidad relativa) o el retiro si este no es satisfactorio. Es frecuente un sistema perverso de inamovilidad de los empleados de carrera, Donde mantienen sus cargos aquellos que presentan niveles bajos de desempeño y no logran ascender quienes poseen la idoneidad para hacerlo (Rincón & al., 2017).

Algunos resultados de las investigaciones muestran que este aspecto es uno de los más críticos de la carrera administrativa en el país. Un estudio realizado en 2017 (Rincón & al., 2017) encontró que de 20.059 empleados de carrera pertenecientes a 47 entidades públicas a quienes se les evaluó su desempeño durante 2016, sólo 10 fueron calificados con evaluación no satisfactoria, lo que demuestra la falta de objetividad de la misma y que un instrumento tan imprescindible para mejorar el rendimiento no cumple con su cometido.

Francisco Camargo menciona la necesidad de realizar pruebas de permanencia a quienes hagan parte de la carrera administrativa, tomando como ejemplo a quienes desempeñan cargos en el sector privado, (Camargo Salas, comunicación personal, 2 de agosto de 2018) esto fortalecería el mérito y la competitividad de los servidores públicos. Por su parte, Fernando Segura establece que el sistema de evaluación de desempeño debe disminuir la subjetividad de los examinadores y considera importante que las calificaciones de los servidores públicos vayan en línea con el desempeño de la entidad a la que pertenecen. (Segura Restrepo, 2018) Por último, José Ariel Sepúlveda piensa que el problema va más allá, en su opinión, muchos jefes no realizan a conciencia el ejercicio y los subalternos no tienen la posibilidad de evaluar el desempeño de sus superiores. (Sepúlveda, comunicación personal, 25 de julio de 2018).

3.1.1 Recomendaciones sobre evaluación del desempeño

Se hace necesario un sistema de evaluación del desempeño de los altos directivos del Estado. A efectos de lograr cumplir con los cometidos legales y técnicos de la evaluación del desempeño y mejorar los niveles de movilidad y remoción de los funcionarios con bajo rendimiento, se sugiere incorporar dentro del Plan de Desarrollo una política de fortalecimiento de la gestión del talento humano que considere los siguientes aspectos:

- a.** La incorporación del desempeño institucional como parámetro de la evaluación de los empleados públicos, tanto de carrera como de libre nombramiento y remoción. Existen múltiples elementos que dan cuenta del desempeño de cada entidad, como los informes de la Contraloría e indicadores de desempeño global y en todas sus áreas de funcionamiento, que dan cuenta de los niveles de desempeño organizacional. Esto debe reflejarse en la calificación de los empleados, no es coherente que en una entidad pública que presenta un pobre desempeño sus servidores públicos tengan calificaciones sobresalientes.
- b.** Debe ser obligatorio introducir en la evaluación del desempeño laboral mecanismos expeditos de evaluación por competencias de 360 grados como son:
 - i)** Indicadores de gestión de los diferentes cargos.
 - ii)** Evaluación de los empleados por parte de los usuarios de las entidades.
 - iii)** La evaluación de cada empleado por los demás integrantes del grupo al cual pertenezca el empleado de carrera.
 - iv)** La adopción nuevamente de un sistema de ascensos que premie a los empleados de niveles de excelencia en el desempeño.

Estos componentes requieren que el Gobierno Nacional (Ministerio del Interior y DAFP) tramite una ley que regule los anteriores aspectos, junto con otros mencionados en el presente documento. De no tomarse estas medidas, la evaluación del desempeño continuará siendo un instrumento que sólo se utiliza para cumplir con la norma, pero sin ningún efecto para remover funcionarios de bajo rendimiento.

3.2 Seguimiento al desempeño en cargos diferentes a carrera administrativa

Si bien la selección del personal de la administración pública a través de procesos de mérito no debe incluir solamente a quienes se desempeñan como funcionarios de carrera administrativa, este principio debe tenerse en cuenta para medir el desempeño de quienes ostentan cargos públicos, sin importar su tipo de vinculación a las plantas de personal de las entidades públicas.

En este sentido, Transparencia por Colombia promueve que se realice algún tipo de seguimiento basado en el mérito a funcionarios provisionales y de libre nombramiento y remoción que sean diferentes a la evaluación del desempeño que genera derechos de carrera administrativa, con el objeto de promover la idoneidad de quienes desempeñan cargos públicos. Esta posición toma fuerza al tener en cuenta aspectos que han sido mencionados anteriormente, como el porcentaje de 30% a 40% que representan los funcionarios provisionales en las plantas de personal de las entidades nacionales y territoriales, así como los dos años que tarda un concurso de méritos en proveer

cargos de carrera administrativa, según señala el comisionado Sepúlveda. (Sepúlveda, comunicación personal, 25 de julio de 2018).

Al respecto, los datos no son los esperados. Según el ITEP 2015-2016 en las entidades nacionales se le realizó alguna clase de seguimiento al desempeño a 44% de los funcionarios de libre nombramiento y remoción y a 21% de funcionarios provisionales. Por su parte, en las gobernaciones el seguimiento se hizo a 33% de funcionarios de libre nombramiento y remoción y 21% de provisionales, mientras que en los municipios capitales de departamento se realizó a 29% de libre nombramiento y remoción y 21% de provisionales.

En este sentido, se recomienda que Función Pública le provea lineamientos a las entidades que abarquen los aspectos mencionados a lo largo del documento y el seguimiento al desempeño de quienes ostentan funciones en la administración pública, más allá del tipo de vinculación, con el fin de promover el mérito en el servicio público en el ingreso y también en la permanencia.

4. EVALUACIÓN Y/O SEGUIMIENTO AL DESEMPEÑO

Como se ha mencionado, se espera que el mérito no se limite a los procesos de selección de personal sino que abarque todas las etapas del servicio civil. En este sentido, los principales problemas detectados en las investigaciones frente a estos dos principios esenciales de la carrera son:

- a.** Para que un funcionario permanezca en el empleo no se tiene en cuenta el mérito, debido a las falencias del subsistema de evaluación del desempeño (Rincón & al., 2017; Sanabria, 2015).
- b.** Tampoco se tiene en cuenta el mérito para tener la posibilidad de ascender, que es la esencia de la carrera administrativa. (Rincón, J., et al, 2017).

Al respecto se refiere José Ariel Sepúlveda, quien asegura que la posibilidad de ascenso en la carrera administrativa es uno de los principales puntos de reforma a la Ley 909 de 2004. (Sepúlveda, comunicación personal, 25 de julio de 2018). Este punto también lo defienden Francisco Camargo y Fernando Segura, pues la movilidad y posibilidad de ascenso en la carrera administrativa, contemplados en el proyecto de Ley formulado por Ministerio del Interior y DAFP, son componentes esenciales en la motivación de los servidores públicos y disminuyen las desventajas laborales con respecto al sector privado. (Camargo Salas, comunicación personal, 2 de agosto de 2018) (Segura Restrepo, comunicación personal, 24 de julio de 2018). Camargo señala que la reforma planteaba un tema de fondo para la carrera administrativa y manifiesta que en la práctica no hay carrera. Por lo general los funcionarios no ascienden, ingresan a cierto grado y allí se quedan. (Camargo Salas, comunicación personal, 2 de agosto de 2018) El proyecto de reforma a la Ley 909 de 2004 proponía que un porcentaje de los concursos fueran de acceso abierto y otros cerrados para quienes ya desempeñan cargos de carrera. Eso ayudaría a que exista movilidad, con unas condiciones previas como la movilidad horizontal y salarial que es importante para la motivación de las personas.

Camargo menciona también¹⁸ que otro tema que no estaba en esa propuesta de reforma, pero que podría generar cambios importantes es la posibilidad de establecer pruebas de permanencia, pues desde el punto de vista técnico promueven el principio de mérito, tal como sucede en el sector privado, donde los empleados deben presentar periódicamente pruebas de permanencia y todo el tiempo se retan profesionalmente.

18. IBID.

En este sentido, se recomienda la presentación de una nueva reforma a la Ley 909 de 2004 que incluya los puntos referentes al ascenso en la carrera administrativa, abordados por la previa propuesta, y donde se incluyan además pruebas de permanencia, todo esto con el fin de cumplir el propósito de mérito en el empleo público.

5. VINCULACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DE CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

En la administración pública han ido apareciendo formas precarias de empleo (supernumerarios, contratistas de prestación de servicios, empleados ocasionales y empleados de tiempo parcial), y estas prácticas son cada vez más comunes.

Las cifras son contundentes. De acuerdo con el ITEP 2015-2016 la relación de contratistas por funcionarios de planta en las entidades nacionales es de 42 contratistas por cada 100 funcionarios de planta, en entidades departamentales 78 contratistas por cada 100 funcionarios de planta y en el nivel municipal 179 contratistas por cada 100 funcionarios de planta.

Por su parte, según un estudio (Rincón, J., et al, 2017), de 62 entidades requeridas sólo 30 entregaron información sobre contratistas de prestación de servicios. En las que respondieron el requerimiento 28.741 funcionarios están vinculados mediante esta modalidad. La proporción de ellos frente a los funcionarios de carrera es muy variable en cada una de las entidades estudiadas, en algunas los contratistas son más del doble que los funcionarios de carrera, y en otras están en paridad.

Así mismo, la magnitud del problema es aún mayor si se tiene en cuenta que se presenta un permanente abuso de los contratistas por parte de las entidades públicas, pues contrario a lo establecido en las normas (Ley 80 de 1993) y la respectiva jurisprudencia, por ser trabajadores independientes, no deberían estar sometidos a cumplir horario ni a tener subordinación técnica y administrativa.

Ante esto, los directores de área de DAFP y el Comisionado de CNSC coinciden en que si bien la Ley 617 de 2000 mitigó el problema de inviabilidad de algunas entidades públicas, especialmente territoriales, también limitó el crecimiento de las plantas de personal. Esto no contempla las cada vez mayores responsabilidades que deben afrontar las entidades que, al no poder aumentar su planta, se ven obligadas a contratar por medio de prestación de servicios a quienes desarrollan labores que deberían desempeñar funcionarios de planta.

Las recomendaciones frente a estas nocivas prácticas de la administración pública son:

- a.** La promoción de manera progresiva para que los contratistas por prestación de servicios ingresen a la planta de personal, con el fin de dignificar el servicio público y garantizar los derechos de las personas vinculadas al Estado.

- b.** Establecer un porcentaje tope de contratistas por prestación de servicios. Transparencia por Colombia sugiere que esa cifra no debe superar 30% del total de trabajadores en una entidad, cifra que en sus mediciones corresponde a un nivel de riesgo bajo de corrupción.

De no tomarse medidas de fondo se mantendrá la precariedad que genera este tipo de vinculación laboral, en la que los contratistas deben pagar su seguridad social, no reciben prestaciones sociales, tienen un alto porcentaje de deducciones por impuestos y, además, se genera una absoluta discrecionalidad de la administración para la renovación o desvinculación del contratista y de los períodos de espera para una nueva contratación.

RECOMENDACIONES SOBRE MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN

Para combatir efectivamente la corrupción en Colombia, se requiere de una estrategia integral que tome en cuenta la amplitud y complejidad del fenómeno, incluyendo no sólo actividades generales de fortalecimiento institucional, sino también acciones que tengan que ver propiamente con la lucha contra la corrupción.

Es así como desde el análisis de Transparencia por Colombia, se establecen dos ámbitos de acción propios de la lucha contra la corrupción. En primer lugar, las condiciones institucionales de las entidades públicas que promueven la transparencia y el buen gobierno, y por otro lado las medidas específicas de lucha contra la corrupción en la institucionalidad. En esta sección del documento se abordan estos dos ámbitos.

El cambio de gobierno es, un momento propicio para replantear las acciones e impulsar desde las bases existentes la lucha contra la corrupción, y desde Transparencia por Colombia presentamos los siguientes aportes como parte del fortalecimiento colectivo de las instituciones en el marco del Estado Social de Derecho.

RECOMENDACIONES

RECOMENDACIONES

1. CONDICIONES INSTITUCIONALES QUE PROMUEVEN LA TRANSPARENCIA, EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y EL BUEN GOBIERNO

En la teoría tradicional de lucha contra la corrupción (Klitgaard, 1988) se señala que la corrupción es resultado del monopolio de poder, más la discrecionalidad en la toma de decisiones, menos *Accountability*¹⁹. Este último término, de difícil traducción al español, tiene que ver con los procesos de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidades de las entidades públicas frente a los ciudadanos.

La transparencia, en tal sentido, se convierte en una de las medidas que contribuyen a prevenir la corrupción, pues no solo contribuye a que haya más información disponible ante el escrutinio público, sino que permite la participación y el control por parte de los ciudadanos. Así, el corrupto se ve expuesto a una sanción social o penal, lo que desestimula la realización de hechos de corrupción.

En Colombia se ha fortalecido el acceso a la información a través de normativas como la Ley 1712 de 2014 (de acceso a la información), las reformas y manuales de Gobierno en Línea, el desarrollo de infraestructura tecnológica en las entidades públicas, entre otras.

El Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (en adelante ITEP)²⁰ (Transparencia por Colombia, 2017) indica que se ha avanzado en términos de publicación de información. El factor Visibilidad –altamente relacionado con la disposición pública de información– presenta avances en cada uno de los niveles evaluados²¹, lo que demuestra mejores capacidades de las entidades frente a las exigencias de la ley de acceso a la información, aunque las calificaciones todavía no son las ideales.

Las medidas y estrategias para la promoción de la transparencia y la garantía del acceso a la información son requisito sine qua non para el funcionamiento de la democracia moderna y el ejercicio pleno de la ciudadanía, al tiempo que generan un ambiente propicio para la lucha contra la corrupción, aportando políticas y medidas que contribuyen a erradicar el

19. La fórmula tradicional de la corrupción es $C = M + D - A$, donde C = Corrupción, M = Monopolio del poder, D = Discrecionalidad en la toma de decisiones y A = Accountability.

20. Disponible en: www.indicedetransparencia.org.co

21. Entre las vigencias de evaluación 2013-2014 y 2015-2016 el nivel nacional pasa de 69,6 puntos a 77,2; las gobernaciones de 53,9 a 57,2 (riesgo alto); y las alcaldías de 51,2 a 59,3 (riesgo alto) (Transparencia por Colombia, 2017).

secretismo y la opacidad en la gestión de los asuntos públicos. En ese orden de ideas, el país debe continuar tomando decisiones para la implementación de la normatividad que se ha venido gestionando en las últimas décadas.

Sin embargo, para Transparencia por Colombia no sólo es importante la garantía efectiva del derecho de acceso a la información pública sino el fortalecimiento de la institucionalidad colombiana, para mitigar riesgos que puedan desencadenar hechos de corrupción. A continuación, se mencionan algunas recomendaciones para promover mejoras en ambos sentidos:

- **Fortalecer la implementación de la Ley 1712 de 2014 en sujetos obligados no tradicionales:**

El trabajo para la implementación de la ley de acceso a la información con sujetos tradicionales ha dado resultados importantes, especialmente en el nivel nacional. El ITEP 2015-2016 muestra que las entidades de la rama ejecutiva han avanzado en la publicación de información. Los resultados muestran calificaciones de 77.2 puntos en el nivel nacional con un nivel de riesgo moderado, a nivel departamental las gobernaciones se ubican en un nivel de riesgo medio 70.7 finalmente, las alcaldías aún muestran deficiencias en su implementación, su calificación se ubica en un nivel de riesgo alto, con 59.3 puntos²².

Si bien aún persisten retos para garantizar el acceso a la información con los sujetos tradicionales, especialmente el nivel territorial, es importante continuar avanzando con actividades de fortalecimiento para la implementación de la Ley 1712 en los actores considerados no tradicionales²³ que según una muestra de la Secretaría de Transparencia²⁴ son el 55,6% de los sujetos obligados registrados allí (Secretaría de la Transparencia, citado en PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, 2017, p. 3). Un ejemplo de debilidades en las condiciones para el acceso a la información por parte de los sujetos obligados no tradicionales, es el que está reflejado en un estudio realizado por la Veeduría de la Ley de Acceso a la Información que realizó la Alianza Más Información Más Derechos, el cual muestra que tan sólo 6 de 16 partidos políticos respondieron a solicitudes de informaciones realizadas, y cuatro de ellas lo hicieron por fuera de los tiempos establecidos en la ley.

Al ser los sujetos no obligados tan numerosos, es necesario que se tomen acciones para fortalecer la implementación de las obligaciones de la ley de acceso a la información en ellos, para lo cual, es importante el establecimiento de lineamientos específicos para el desarrollo de la ley a partir de sus diferencias:

22. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, las calificaciones no son las ideales. El nivel nacional se encuentra en riesgo moderado, mientras que los niveles territoriales se encuentran en nivel de riesgo alto.

23. Estos actores incluyen cámaras de comercio, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales y empresas privadas que manejan recursos públicos.

24. "La secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, facilitó a la Procuraduría General de la Nación un Directorio de 68.788 sujetos obligados de la Ley 1712 de 2014, de los cuales el 55.60% (38.243) corresponden a esos sujetos obligados 'no tradicionales' de carácter privado y el 44.40% (30.545) restante a sujetos de naturaleza pública" (Procuraduría General de la Nación, 2017).

- a. Que en el corto plazo la Secretaría de la Transparencia y la Procuraduría General de la Nación continúen en el desarrollo de guías para la implementación de la ley en sujetos obligados no tradicionales, teniendo en cuenta que por su diversidad, cada uno cuenta con particularidades específicas por su naturaleza y por el tipo de información que manejan²⁵. Especialmente vale la pena tener en cuenta la realización de guías para la implementación de la ley por parte de empresas de infraestructura que manejan recursos públicos, pues allí se concentra gran parte de la contratación del país.
 - b. También se recomienda que desde la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– se promueva la inclusión de una cláusula en los contratos de infraestructura con actores privados, bajo cualquier modalidad de selección objetiva (Licitación Pública, Selección abreviada y Concurso de Méritos), en la que se indique cuáles son las obligaciones legales a partir de la ley respecto de los contratos firmados.
- **Definir sanciones ante el incumplimiento de la ley de acceso a la información en sujetos obligados no tradicionales:**

Se recomienda definir claramente las sanciones ante el incumplimiento de la ley de acceso a la información por parte de sujetos obligados no tradicionales, pues aunque actualmente la Ley de Acceso a la Información señala en su artículo 29 la responsabilidad penal sobre “Todo acto de ocultamiento, destrucción o alteración deliberada total o parcial de información pública, una vez haya sido objeto de una solicitud de información, será sancionado en los términos del artículo 292 del Código Penal” (Congreso de la República, 2014), no se especifican otro tipo de sanciones, y en su artículo 23 afirma que el Ministerio Público debe “aplicar las sanciones disciplinarias que la presente ley consagra”, estas sanciones no son claras²⁶.

En tal sentido, y entendiendo que gran parte de los sujetos obligados no tradicionales no son sancionables en términos disciplinarios²⁷. Se recomienda que la Secretaría de la Transparencia trabaje de la mano con la Procuraduría General de la Nación y otros organismos competentes, para especificar cuáles son las sanciones o multas correspondientes al

25. Se han identificado guías para la implementación de la Ley de Acceso a la Información realizadas por la Secretaría de la Transparencia tales como: “Cómo implementar estándares de transparencia y acceso a la información en entidades territoriales”, “Transparencia y Acceso a la Información en Partidos y Movimientos Políticos Colombianos” y “ABC Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública”. Siendo la guía para partidos un ejemplo de un instrumento enfocado a sujetos obligados no tradicionales de la Ley 1712 de 2014. Sin embargo, no se han identificado guías para otros sujetos tales como empresas contratistas, empresas que hacen parte de Alianzas público Privadas, Cámaras de Comercio, Cajas de Compensación u otro tipo de entidades de naturaleza privada que administran recursos públicos.

26. En el informe de la Veeduría a la Ley de Acceso a la Información, que realizó la red Más Información Más Derechos, de la cual hace parte la Corporación Transparencia por Colombia, se recomendó a la Procuraduría General el establecimiento del régimen de sanciones ante el incumplimiento de la Ley 1712 (Más Información Más Derechos, 2018).

27. El artículo 53 de la ley 734 de 2002 contempla que es posible que personas jurídicas cuenten con responsabilidad disciplinaria, pero específicamente a “los particulares que cumplan labores de interventoría en los contratos estatales” (Congreso de la República, 2002). Por lo demás, el régimen disciplinario incluye solamente a servidores públicos: “Artículo 25. Destinatarios de la ley disciplinaria. Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en el artículo 53 del Libro Tercero de este código” (Congreso de la República, 2002).

incumplimiento de lo establecido en la Ley 1712 y específicamente para particulares que no sean servidores públicos y que no ejerzan función pública.

- **Fortalecer el portal de datos abiertos y capacitación:**

Se recomienda establecer mediante decreto la obligatoriedad para las entidades públicas de divulgar información relevante en el portal de datos abiertos como: la asignación de subsidios, servicios básicos, acceso a la salud, educación, presupuesto de las entidades públicas y demás que puede integrarse al sistema de datos abiertos del Gobierno Nacional.

Por otro lado, se recomienda continuar con los procesos de formación sobre el uso de datos abiertos, en primer lugar, el uso de los mismos para tomar decisiones; en segundo lugar, para la participación de la sociedad en la formulación de políticas públicas; finalmente, el uso de datos abiertos para el control ciudadano a la gestión pública. Estos tres procesos deben estar orientados, como punto de partida, a periodistas, servidores públicos, académicos y organizaciones de la sociedad civil.

- **Publicación de declaraciones de conflictos de intereses, de historial de trabajo de los últimos años, y de las declaraciones de bienes y rentas de los servidores públicos:**

Uno de los elementos importantes para ejercer control sobre los servidores públicos es someter al escrutinio público datos relevantes sobre sus relaciones laborales, impedimentos y variaciones en el patrimonio. Las declaraciones de bienes y renta son instrumentos importantes para conocer y hacer seguimiento a los activos y propiedades de los servidores públicos, además, en ciertos casos, permite identificar posibles conflictos de intereses a los que puedan estar sujetos las personas, sin embargo, hoy en día estas no tienen carácter público.

La eliminación de la reserva en las declaraciones de bienes y rentas se está tramitando actualmente en el Congreso de la República como resultado de uno de los proyectos de ley de la mesa anticorrupción (PL81-2018, Senado), sin embargo, dicha recomendación se mantiene en este documento ante la posibilidad de que el trámite no surta efecto.

Poner ante el escrutinio público estas declaraciones de bienes, así como otro tipo de información relacionada con los servidores públicos, promovería la realización de control social por parte de la ciudadanía en general. Razón por la cual se recomienda que el Gobierno Nacional y el Ministerio del Interior, revisen los postulados del Proyecto de Ley 81-2018 de Senado para promover la publicación de información de los servidores públicos del país y que promuevan, además, la publicación de información como:

- a. Relaciones contractuales que ha suscrito durante los últimos 5 años.

- b.** Declaraciones de bienes y rentas propias, de sus familiares en primer grado, y del cónyuge²⁸.
- c.** Declaraciones de conflictos de intereses.

Adicionalmente, se recomienda que el Departamento de la Función Pública incluya en el SIGEP la posibilidad de declarar los conflictos de intereses de los servidores públicos de forma estandarizada y sistematizada²⁹.

28. En el Congreso de la República también se encuentran los siguientes proyectos de ley: 117 de 2018, Senado, en el que se abordan faltas disciplinarias por declaraciones inexactas o incompletas, y da especificaciones sobre el contenido de las mismas, y 127 de 2018, en el que se establece que la declaración juramentada debe contener todos los bienes adquiridos y enajenados de los últimos 5 años, y que incluya el cónyuge y los parientes en primer grado de consanguinidad.

29. Actualmente es posible realizar la declaración de bienes y rentas por medio del SIGEP, sin embargo, no es posible realizar la de conflictos de intereses.

RECOMENDACIONES

2. MEDIDAS QUE PROMUEVEN LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN LA INSTITUCIONALIDAD COLOMBIANA

Como se mencionó anteriormente, para luchar contra la corrupción no simplemente se requieren de condiciones institucionales que promueven la transparencia, el fortalecimiento institucional y el buen gobierno. 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. A continuación se describen algunas acciones:

- **Promover la implementación de métodos de procedimiento para dilemas éticos en entidades y cargos propensos a la corrupción:**

Por su naturaleza y funciones, algunas de las entidades públicas y sus servidores se ven sometidos a mayor riesgo de corrupción por presiones indebidas, por la cantidad de recursos que deben administrar, o por la concentración de funciones y de poder en las mismas. En tal sentido, se recomienda establecer procedimientos específicos para responder de manera adecuada ante los dilemas éticos que podrían enfrentar los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

Estos lineamientos no deberían ser simplemente guías éticas, sino procesos detallados para enfrentar situaciones que podrían afectar las decisiones de los servidores públicos, teniendo en cuenta las particularidades de cada una de las entidades, sus riesgos y los cargos que son más vulnerables ante hechos de corrupción, esto en armonía con el Código de Integridad.

- **Incluir dentro de los procesos de educación básica y media acciones de sensibilización sobre la cultura de la legalidad y la lucha contra la corrupción:**

Aunque el Estatuto Anticorrupción en su artículo 79 insta a las entidades educativas a modificar su Proyecto Educativo Institucional según lo consideren pertinente, con miras a lograr *“el desarrollo de competencias ciudadanas para la convivencia pacífica, la participación y la responsabilidad democrática, y la identidad y valoración de la diferencia”*, se recomienda que desde Ministerio de Educación se desarrollen esfuerzos para que la promoción de la ética ciudadana y la lucha contra la corrupción en la educación básica y media sean incluidas y estandarizadas dentro de las áreas

de estudio de los colegios, independientemente del criterio de cada institución. Esto se podría lograr mediante acto administrativo del Ministerio de Educación o mediante modificación a la Ley 115 de 1994³⁰.

- **Promover en la educación superior escenarios de análisis y reflexión alrededor de la cultura de la legalidad, la integridad y la construcción de lo público:**

Atendiendo a la necesidad de formar a la ciudadanía en criterios éticos y no sólo impartir conocimientos sobre el tema. Se recomienda que desde el Gobierno Nacional y el Ministerio de Educación se promueva el desarrollo de espacios de análisis y reflexión sobre la cultura de la legalidad, la integridad y construcción de lo público.

Este ejercicio no debería ser desarrollado simplemente mediante clases magistrales, sino por medio de espacios de construcción colectiva de ideas y procesos pedagógicos experienciales que vayan desde la introducción de los estudiantes en escenarios reales y en problemáticas cotidianas para permitir el aprendizaje experiencial, hasta ejercicios de discusión para la búsqueda de soluciones.

Esto podría implementarse mediante acto administrativo del Ministerio de Educación Nacional o una modificación al artículo 128 de la Ley 30 de 1992³¹, para que en la educación superior se incluyan estas temáticas dentro de las universidades y programas educativos.

- **Regular el ejercicio del cabildeo (lobby) en el país:**

En línea con lo señalado por NEWMAN y ÁNGEL (2017), se considera que el cabildeo puede convertirse en un factor generador de corrupción debido a su uso indebido y no regulado, lo cual tiene que ver con la posibilidad de colusión entre servidores públicos y grupos privados de diferentes sectores para obtener beneficios particulares, como resultado de la afectación en las decisiones del servidor público.

La regulación del cabildeo en el país ha tenido varias iniciativas para su regulación, entre ellas, el Estatuto Anticorrupción Ley 1474 de 2011 incluyó dos artículos 3 y 61, el primero conocido como puerta giratoria y el segundo relacionado con la obligación de compartir información. En 2016 los Partidos Centro Democrático, P. Liberal, P. Cambio Radical y Alianza Verde; presentaron un proyecto para la regulación del cabildeo en todas las ramas del poder, pero el mismo fue archivado por tránsito de legislatura el 20 de junio de 2018.

La última intención de regulación del cabildeo se presentó a través de las

30. Artículos 14 y 23

31. "Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior" (Congreso de la República, 1992)

iniciativas anticorrupción, donde se indagaba por la gestión de intereses particulares o de Lobbistas de los congresistas, al respecto, se radicó el Proyecto Legislativo Estatutario 150 de 2018³², en el que se solicita, entre otras, la modificación de la ley 5 de 1992.

Como lo ha expresado Transparencia por Colombia en varios escenarios, el lobby debe regularse en dos puntos principales, el primero, es que el cabildeo requiere un desarrollo normativo, el cual hasta el momento, no se ha dado. El segundo punto, asociado a su deber de ser aplicado a todas las ramas del poder público, como el ministerio público, órganos de control y partidos políticos entre otros. Ahora bien, existe urgencia de hacer esto en el Congreso, tal como lo expresó la consulta anticorrupción.

En efecto, el cabildeo sin regulación es un riesgo de corrupción. Para disminuirlo se debe trabajar en, por un lado, quien debe exigir qué dentro del Congreso (por ejemplo en cada Secretaría tener un registro de cabildantes, temas a hacer lobby etc.). Otra cosa es que los Congresistas, en el tema de rendición de cuentas y código de ética, deben revisar el reporte permanente de las reuniones con cabildantes, lo que significa que deben hacer seguimiento al reporte permanente de esas reuniones con cabildantes y además cruzar esta información con las declaraciones de conflicto de intereses.

- **Verificar viabilidad de la Ventanilla Única de Denuncias y hacer seguimiento a su implementación:**

El desarrollo de la Ventanilla Única de Denuncias está siendo liderado por la Procuraduría General de la Nación, y se planea su implementación dentro de su plan estratégico a 2020³³ dentro de la estrategia anticorrupción de la entidad, la cual está apoyada por un proyecto de inversión aprobado por el DNP.

Sin embargo, es importante que desde el Gobierno Nacional se verifique su viabilidad especialmente en términos financieros, pues, aunque la Procuraduría cuenta recursos para comenzar su desarrollo y realizar un piloto sobre el acuerdo de paz, debe garantizarse que las entidades responsables cuenten con los recursos necesarios para que la ventanilla sea sostenible en el tiempo, pues según datos de la procuraduría esto requiere 5000 millones de pesos anuales.

32. Por el cual se dictan regula el cabildeo y se establece el Registro Público de Cabilderos.

33. Con recursos del proyecto de inversión “Implementación de la estrategia anticorrupción de la Procuraduría General de la Nación a nivel nacional 2017-2020”, dentro del objetivo i) “Un Sistema de Alertas Tempranas en corrupción y mala administración” (Procuraduría General de la Nación, 2017).

Esta ventanilla debería estar articulada con el sistema “A Denunciar” desarrollado por la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación, para evitar duplicidad de sistemas o de información.

Por un lado, se recomienda incluir mecanismos de seguimiento al interior de la ventanilla enfocados al ciudadano que realiza la denuncia particular, y por otro lado, un mecanismo que genere datos agregados del funcionamiento de la misma para la realización de ejercicios de control social.

Adicionalmente, es posible establecer un trabajo articulado con el sector privado³⁴, la ciudadanía organizada y los centros de asesoría ciudadanos para promover la efectividad de la denuncia. Al respecto, Transparencia por Colombia adoptó el ALAC (Centro de Asesoría Legal Anticorrupción)³⁵, el cual genera confianza para la promoción de las denuncias al ser una iniciativa ciudadana.

- **Promover normativas y lineamientos para la protección al reportante de hechos de corrupción y la seguridad de sus datos:**

Aunque en el Congreso de la República se han radicado iniciativas para la protección de reportantes de hechos de corrupción, estas no han dado fruto hasta el momento³⁶. Para garantizar la protección de los reportantes y la seguridad de sus datos, se recomienda impulsar desde el Gobierno Nacional y el Ministerio del Interior, un nuevo proyecto de ley que brinde directrices sobre la protección de los reportantes, que incluya temas como la seguridad de sus datos, seguridad familiar, seguridad personal, seguridad laboral, y medidas adicionales que eviten el riesgo para el reportante. Transparency International (2018) cuenta con una guía para legislación sobre reportantes de hechos de corrupción³⁷.

Por otro lado, actualmente se reciben reportes de corrupción por medio de los órganos de control y de las oficinas de control interno de las entidades públicas. Mientras se resuelve el trámite, para el establecimiento de nuevos canales se recomienda que, desde la Secretaría de la Transparencia se definan y promuevan directrices para las entidades públicas, que no impliquen un cambio legislativo y en donde se promueva la protección de datos personales, y para brindar seguridad a los reportantes de hechos de corrupción.

34. Impulsar la ventanilla en el sector privado es fundamental para lograr identificar acciones sospechosas de corrupción, entendiendo que el sector no tiene la misma rigurosidad del sector público en términos legales para el control de recursos y procedimientos.

35. Los Advocacy and Legal Advice Centre (ALAC) son una iniciativa a través del cual se pretende ofrecer asistencia legal a víctimas o testigos de casos de corrupción en la administración pública. Actualmente existen más de 60 en todo el mundo. (Acción Ciudadana, 2019)

36. El Proyecto de Ley (Senado) 116 de 2016, de agosto 18, fue archivado por tránsito de legislatura, de acuerdo al artículo 162 de la Constitución Política. Posteriormente se presentó el Proyecto de Ley (Senado) 76 de 2017, que fue acumulado con el Proyecto de Ley (Cámara) 108 de 2017, que también fue archivado por tránsito de legislatura (CONGRESO VISIBLE, 2018)

37. La guía puede ser encontrada en el sitio web de Transparency International: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/best_practice_guide_for_whistleblowing_legislation

Algunas entidades públicas han comenzado a implementar por cuenta propia este tipo de lineamientos (Transparencia por Colombia, 2017), sin embargo es importante impulsar estas buenas prácticas desde el Gobierno Nacional.

- **Medidas para proteger a los servidores públicos ante presiones indebidas:**

Por las particularidades del caso colombiano, los servidores públicos no sólo se ven expuestos a influencias de grupos legales, sino de grupos al margen de la ley que utilizan métodos de presión diferentes al soborno y que pueden llegar a convertirse en amenazas contra la vida de los servidores públicos y de personas cercanas a los mismos. (Garay, Salcedo Albarán, León-Beltrán, & Guerrero, 2008) Se recomienda que desde la Secretaría de Transparencia y en coordinación con los organismos de seguridad del Estado,³⁸ se desarrollen mecanismos de informe y de reacción inmediata ante amenazas que busquen presionar a los servidores públicos para obtener un beneficio particular. Las medidas deberán estar especialmente dirigidas a aquellos servidores que tienen función directiva o que ostentan el cargo de ordenadores del gasto. Estas medidas deben contener por lo menos información sobre cómo identificar una posible amenaza, mecanismos de coordinación con los cuerpos de seguridad locales, y medidas para garantizar la seguridad de las personas presionadas para tomar decisiones que afecten el interés popular y el patrimonio público.

Estas medidas de procedimiento deberían ser divulgadas con servidores públicos de todo el país, para garantizar que estos tengan conocimiento de las capacidades del Estado para afrontar tales situaciones, y blindar las decisiones de los servidores públicos a favor del correcto ejercicio de sus labores.

- **Creación de nueva política pública de lucha contra la corrupción con enfoque estratégico y de prevención de la Captura del Estado:**

Con la finalización de las actividades de la Política Pública de Integridad Anticorrupción (PPIA) en el año 2017, es tiempo para que la Presidencia de la República se replantee qué tipo de acciones deben realizarse para luchar contra la corrupción en el país. La PPIA trabajó asuntos que tenían que ver con una línea base en temas relacionados con el mejoramiento del acceso a la información, eficiencia en las herramientas de gestión pública, cultura de integridad, control social y lucha contra la impunidad.

Sin embargo, hoy en día es importante pasar de una política que piensa principalmente en el fortalecimiento institucional, a una que ataque una problemática de fondo, (Hussmann, 2018) en la que se replantee el enfoque de

38. Como la Policía, las Fuerzas Militares y Organismos de Inteligencia.

la corrupción teniendo en cuenta los avances logrados y las condiciones actuales del país.

Se recomienda que desde la Secretaría de Transparencia, en coordinación con el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), se desarrolle una serie de mesas interdisciplinarias de trabajo en las que participen entidades públicas pertenecientes a diferentes sectores, sector privado, sociedad civil organizada, academia, expertos nacionales e internacionales, grupos sociales de diferentes lugares del país, y cualquier interesado para recoger insumos y desarrollar un nuevo enfoque de lucha contra la corrupción para el país.

Se recomienda que la política cuente con un foco estratégico, el cual en concepto de la Corporación Transparencia por Colombia es la lucha en contra de la Captura del Estado³⁹, la cual puede ser desarrollada tanto por actores reconocidos abiertamente como ilegales (economías ilegales, grupos armados, etc.), así como por actores legales, o una mezcla de los dos anteriores en redes de corrupción más amplias. En tal sentido, una forma de abordar el problema es a partir de tres ejes de trabajo

1. La Corrupción en la Política: La que tiene que ver con el ejercicio electoral y con los procesos de representación propios del Estado Social de Derecho. Allí se encuentran conductas como la financiación ilícita de partidos políticos y candidatos, la instrumentalización de los partidos para lograr objetivos a largo plazo (Garay, Salcedo Albarán, León-Beltrán, & Guerrero, 2008), el otorgamiento de beneficios a actores privados por contraprestación a los apoyos financieros, entre otros.
2. La Corrupción en la Gestión Pública: Es decir, la que está asociada a la gestión administrativa y que se vincula estrechamente a la toma de las decisiones de los servidores públicos. Este es el escenario en el que se tiene acceso a los recursos públicos de diferente tipo (dinero, burocracia, información, etc). (Transparencia por Colombia, 2014, p. 13) Allí, se mueven formas comunes de corrupción como el soborno, la malversación de recursos, el amiguismo o clientelismo, entre otras. Temas prioritarios por su nivel de vulnerabilidad y el alto manejo de recursos son la contratación pública, el empleo público y la asignación de subsidios, entre otros.
3. La participación del Sector privado en esquemas de corrupción: El sector privado como actor que se mueve dentro de una estructura legal, también es propenso a participar de actos de corrupción y de captura del Estado. Eso puede ser mediante formas básicas como el soborno o la presión a servidores públicos, así como la financiación indebida de campañas para obtener beneficios particulares, la incidencia ilícita en el proceso legislativo y normativo, la corrupción en los

39. La captura del Estado se define como “la acción de individuos, grupos o firmas, en el sector público y privado, influyen en la formulación de las leyes, regulaciones, decretos y otras políticas de gobierno para su propio beneficio como el resultado de provisiones ilícitas y no transparentes de beneficios privados otorgados a funcionarios públicos” (Banco Mundial 2000, Citado en Garay, Salcedo Albarán, León-Beltrán, & Guerrero, 2008, pág. 16).

procesos de contratación, la operación de programas estatales y recursos públicos, y operaciones que lesionan el mercado (ej. corrupción en el sector financiero y cartelización).

Una política pública que trabaje la corrupción de forma integral debe abarcar la prevención, investigación y sanción de la corrupción. Por lo anterior, es necesario tener en cuenta:

- a. Aumentar las capacidades de investigación por parte de las entidades que tienen esta competencia, tanto en tiempos como en eficiencia. Sin procesos de investigación eficaces no es posible establecer sanciones y se generan incentivos para el desarrollo de acciones corruptas.
- b. Fortalecer la gestión integral de las entidades públicas, órganos autónomos, instancias de investigación y sanción, no sólo a nivel internacional sino también a nivel nacional⁴⁰. La Comisión Nacional de Moralización (CNM) puede servir como escenario de intercambio de información y colaboración para la lucha contra la corrupción, siempre y cuando cuente con un enfoque estratégico que le permita encaminar y ordenar sus esfuerzos para luchar contra la corrupción en los ámbitos más relevantes para la nación.
- c. A demás de los daños causados al Estado y la afectación al erario público, se requiere contemplar el Daño Social⁴¹ que produce la corrupción y considerar una reparación a las víctimas consecuente con el daño provocado.
- d. En la línea de prevención y promoción de diseños institucionales a favor de la Lucha Contra la Corrupción, es necesario que la Secretaría de Transparencia se concentre en su función de líder, mientras el DAFP desarrolla los procesos y programas para aumentar la capacidad de gestión anticorrupción de la institucionalidad estatal, con un énfasis en programas de acompañamiento a municipios y departamentos. Para esto último es vital la articulación con la Escuela Superior de Administración Pública, el Departamento Nacional de Planeación, su Dirección de Seguridad, Justicia y Gobierno, así como con el Ministerio del Interior. Recalcando además que para la implementación de este tipo de procesos se requiere de la inversión de recursos públicos.

- **Fortalecimiento y replanteamiento de funciones de la Secretaría de Transparencia:**

40. Dando pasos hacia este cometido, ya se han establecido convenios de apoyo interinstitucional entre algunas entidades del nivel nacional. Un ejemplo es el convenio tripartito entre la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General y la Contraloría General de la República para la investigación y sanción de conductas que afecten al Estado (DAPRE, 2015) Y por otro lado, el convenio de cooperación entre la Policía Nacional, la Dirección Nacional de Inteligencia, la Unidad de Información y Análisis Financiero UIAF y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, para la prevención de la corrupción (DAPRE, 2018).

En línea con lo establecido en el informe de integridad de la OCDE, se recomienda brindar a la Secretaría de Transparencia autonomía presupuestal y financiera para el desarrollo de sus funciones (OCDE, 2017, p. 43). La dependencia de dicha secretaría ante el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República significa retrasos en los procesos de contratación y en la autonomía con la que usa sus recursos, en dificultades para la firma de convenios, entre otros inconvenientes. Se recomienda en tal sentido tener en cuenta lo dicho por la OCDE y darle independencia a la Secretaría de Transparencia, convirtiéndola en una unidad autónoma para agilizar su funcionamiento.

Por otro lado, se recomienda que la Secretaría de Transparencia se enfoque en las tareas de asesoría y coordinación ante una eventual Política Pública de Lucha Contra la Corrupción⁴², para que logre coordinar las capacidades del Estado en términos de lucha contra la corrupción, más que ejecutar por su propia cuenta las acciones anticorrupción (Hussmann, 2018), de esta forma multiplicaría el impacto de sus esfuerzos.

Además, se recomienda modificar el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 para otorgarle iniciativa legislativa a la Secretaría, de la misma manera que actualmente se hace por medio de los ministros de gobierno.

- **Fortalecer la Comisión Nacional Ciudadana de Lucha Contra la Corrupción (en adelante CNCLCC) para promover su eficiencia:**

La Comisión Nacional Ciudadana de Lucha Contra la Corrupción (En adelante CNCLCC) ha enfrentado dificultades entre otras cosas, como ya se mencionó, por la complejidad y alcance de sus funciones, así que una primera recomendación al respecto es repensar y limitar las funciones de la comisión para concretar acciones más realistas sobre las capacidades con las que cuenta la comisión.

Dentro de las funciones a eliminar estaría la realización de un seguimiento especial a los casos e investigaciones de corrupción de alto impacto, pues esta función choca con las responsabilidades de los órganos de control y de investigación.

En segundo lugar, se recomienda que desde la Presidencia de la República se establezca una fuente permanente de financiación de la CNCLCC para el desarrollo de sus actividades, pues, aunque el artículo 15 del Decreto 4632 de 2011 indica

41. "El daño social puede ser entendido como el deterioro causado a la sociedad en su conjunto. El ordenamiento jurídico colombiano reconoce una serie de valores y de principios que deben ser protegidos por las autoridades públicas. En ocasiones, estos principios o esos valores se ven en riesgo cuando ocurren ciertas conductas humanas que generan alguna afectación. Pero no toda conducta dañosa le interesa al derecho, a este sólo le interesa el daño antijurídico, aquel que afecta esos intereses o bienes que protege el ordenamiento legal. Se trata de afectaciones que no tienen por qué ser soportadas por quien sufre el daño". (Acción Ciudadana, 2019). Ahí es donde la identificación del daño social entra a jugar un papel importante para definir el grado de afectación y asimismo una eventual reparación coherente con el daño causado.

42. En línea con lo señalado en el artículo 6 de la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción (2004).

que los gastos de la secretaría técnica serán asumidos por el DAPRE en los términos que defina la entidad, esto en la realidad no ha sido posible. Se debe propender para que el giro de los recursos a la CNCLCC no se vea interrumpido por trámites administrativos.

Finalmente, se recomienda que en la Comisión Nacional de Moralización haya un espacio de participación para la CNCLCC, de manera que esta pueda presentar desde la sociedad civil propuestas, puntos de vista y ejercer el derecho a voz dentro de la misma, brindando un espacio de incidencia y participación ciudadana en esta instancia.

BIBLIOGRAFÍA

- **Barreto Moreno, A. A.** (25 de Mayo de 2018). Razones para una intervención integral de los regímenes especiales de contratación en Colombia. *Ámbito Jurídico*. Recuperado el 20 de Septiembre de 2018, de <https://www.ambitojuridico.com/noticias/especiales/administrativo-y-contratacion/razones-para-una-intervencion-integral-de-los>
- **Beltrán Pardo, J. H.** (17 y 26 de Julio de 2018). (C. Mendoza Rozo, Entrevistador)
- **Camargo Salas, F.** (2 de agosto de 2018). Director Empleo Público del Departamento Administrativo de la Función Pública. (M. A. Blanco, & A. M. Avella, Entrevistadores)
- **Cediel de Peña, M. C.** (13 de Agosto de 2018). (C. Mendoza Rozo, Entrevistador)
- **Colombia Compra Eficiente.** (s.f.). *¿Qué es el SECOP ii?* Recuperado el 23 de Agosto de 2018, de Colombia Compra Eficiente sitio web: www.colombiacompra.gov.co/secop-ii/que-es-el-secop-ii
- **Colombia Compra Eficiente.** (s.f.). *Preguntas Frecuentes Plan Anual de Adquisiciones*. Recuperado el 2 de Octubre de 2018, de (Colombia Compra, preguntas sobre el Plan Anual de Adquisiciones) https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_documentos/20150617preguntasfrecuentespaa.pdf
- **Colombia. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.** (15 de Enero de 1996). Decreto 111 de 1996. *Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto*. Recuperado el 2 de Octubre de 2018, de http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty;jsessionid=qR9O2PFCBN7H7MRgovtfBUvt0mxKR-lo2ilHGFDfaixMV72mX6q!-89808455?nodeId=%2FOCS%2FMIG_6220602.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
- **Colombia. Registraduría Nacional del Estado Civil.** (2018). Tarjetón Electoral Voto para Consulta Popular Anticorrupción. Recuperado el 3 de Octubre de 2018, de https://www.vencealcorrupto.com/wp-content/uploads/2018/07/tarjeton_electoral_consulta_anticorrupcion_20180718.pdf
- **Congreso de la República.** (2014). *Ley 1712 de transparencia y del derecho de acceso a la información pública*. Bogotá.
- **De Vivero Arciniegas, F.** (16 de Agosto de 2018). (C. Mendoza Rozo, Entrevistador)
- **Garay, L. J., Salcedo Albarán, 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.

- **Hussmann, K.** (2018 йил 18-julio). (K. Cruz, & M. Blanco, Interviewers)
- **Klitgaard, R.** (1988). *Controlling Corruption*. University of California Press.
- **Longo, F., & Ramió, C.** (2008). *La profesionalización del empleo público en América latina*. Barcelona: Ediciones Ballesterna.
- **Meléndez, M.** (2015). *Percepciones y evidencia sobre la contratación pública en Colombia*. Bogotá: EconEstudio/Asesorías y Estudios Económicos. Recuperado el 16 de Julio de 2018, de <http://www.infraestructura.org.co/documentos/economicos/INFORME%20FINAL%20ESTUDIO%20CONTRATACION%20PUBLICA.pdf>
- **OCDE.** (2017). *Estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia: Invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo*. From OECD Publishing: <https://doi.org/10.1787/9789264278646-es>
- **Oyuela Soler, J. J.** (30 de Julio de 2018). (C. Mendoza Rozo, Entrevistador)
- **Quintero Navas, G. A.** (13 de Agosto de 2018). (C. Mendoza Rozo, Entrevistador)
- **Rincón, J., & al., e.** (2017). *Efectividad de los procesos a cargo de la CNSC*. ESAP Mestría en Administración Pública. Bogotá: Investigación colectiva.
- **Segura Restrepo, F.** (24 de julio de 2018). Director de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano de Departamento Administrativo de la Función Pública. (K. Cruz Parra, & A. M. Avella Merchán, Entrevistadores)
- **Sepúlveda, J. A.** (25 de julio de 2018). Comisionado Comisión Nacional del Servicio Civil. (K. Cruz Parra, & A. M. Avella, Entrevistadores)
- **Transparencia por Colombia.** (2014). *Guía práctica para la elaboración de mapas de riesgos y planes anticorrupción*. Bogotá.
- **Transparencia por Colombia.** (2017). *Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016*. Bogotá.
- **Transparency International.** (2018). *A best practice guide for whistleblowing legislation*. From Sitio web de Transparency International: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/best_practice_guide_for_whistleblowing_legislation
- **Zuleta, M. M., Saavedra, V., & Medellín, J. C.** (2018). *Fortalecimiento del sistema de compra pública para reducir el riesgo de corrupción*. Bogotá: Fedesarrollo. Recuperado el 18 de Septiembre de 2018, de <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3544>



**TRANSPARENCIA
POR COLOMBIA**

CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

www.transparenciacolombia.org.co

