

# 2021

## Comentarios al borrador del CONPES

*Política de Transparencia, Integridad, Legalidad,  
Corresponsabilidad, e Innovación: Hacia un Estado  
Abierto*

---

Transparencia por Colombia



# Comentarios al borrador del CONPES

## *Política de Transparencia, Integridad, Legalidad, Corresponsabilidad, e Innovación: Hacia un Estado Abierto.*

---

Desde Transparencia por Colombia (TPC) se reconoce la importancia de desarrollar estrategias de lucha contra la corrupción y valora el esfuerzo del Gobierno Nacional en desarrollar una nueva Política Pública en este tema, como se dejó especificado en el Plan Nacional de Desarrollo.

Esta Política Pública cobra especial relevancia como instrumento de coordinación de acciones de transparencia y anticorrupción en el país y como ruta de trabajo para la institucionalidad en los próximos años. Siendo así, las acciones planteadas deberían contribuir no sólo al desarrollo de buenas prácticas por parte de las entidades públicas sino a generar cambios administrativos, normativos, culturales y sociales que sean medibles y que consoliden entornos más propicios para la lucha contra la corrupción, el control ciudadano y la mejor gestión de los recursos públicos.

A continuación, se presentan comentarios frente al contenido del documento de CONPES con el propósito de aportar a su desarrollo desde el análisis de la sociedad civil:

### ***Aspectos generales.***

- Este CONPES se destaca por el diagnóstico exhaustivo de las distintas problemáticas y limitantes de la lucha contra la corrupción en el país, incorporando los distintos avances normativos que se han dado en la materia en los últimos años, elementos relacionados con la inclusión de la perspectiva de género, la responsabilidad penal y administrativa de personas jurídicas y el daño que causado por la corrupción.
- A pesar del exhaustivo diagnóstico que se presenta, este CONPES no recoge una valoración sobre el CONPES 167, en particular sobre los resultados de su implementación y las estrategias que quedaron pendientes por avanzar. Sobre esto último, el actual CONPES podría retomar medidas que quedaron en déficit como: las

acciones para el fortalecimiento del control fiscal y disciplinario territorial, las reformas al sistema de contratación pública y las estrategias para la regulación del cabildeo. Asimismo, en lo que respecta a Estado Abierto, se requiere un balance de los compromisos contenidos en los tres planes de acción de la Alianza para el Gobierno Abierto.

- A pesar que el presente CONPES desarrolla los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, no se encuentran explícitos los énfasis que se incorporaron en dicho instrumento en materia de lucha contra la corrupción. Este es el caso del enfoque sectorial (educación, salud, infraestructura y justicia) como del enfoque en Derechos Humanos o Género.
- No se encuentran referencias a los espacios de participación que se han gestado a lo largo del periodo de gobierno. Esto incluye las mesas nacionales y territoriales que se desarrollaron para la discusión de las problemáticas relacionadas con el CONPES y para la recolección de líneas de acción. En estos espacios participaron diversos actores relevantes para las problemáticas transversales y sectoriales. Tampoco incluye los resultados de otros espacios citados por el Gobierno Nacional como es el caso de la Conversación Nacional.
- En la revisión del texto se observa un énfasis particular en la promoción del Estado Abierto como medida de lucha contra la corrupción. Sin embargo, desde una perspectiva conceptual, la aproximación de Estado Abierto es relevante pero no es el equivalente a una política pública de lucha contra la corrupción ni a una política pública de acceso a la información pública.

Se entiende entonces que los elementos de Estado Abierto asociados a “transparencia y acceso a la información” y “legalidad y lucha contra la corrupción”, explicados en el diagnóstico de este documento, recogen insumos que aportan a un Estado Abierto y desde esa perspectiva resultan muy pertinentes y, en general, son abordados de forma apropiada para dicho propósito. No obstante, ambos temas no se agotan con el aporte a un modelo de Estado Abierto. Para que este punto sea más claro en el CONPES, se recomienda hacer dicha mención explícita en el documento, teniendo en cuenta la necesidad de dar continuidad al CONPES 167 de 2013 y el mandato legal de la Ley 1712 de 2014 de formular una política pública de acceso a la información (art. 32). Si el documento CONPES tiene la vocación de llenar esos vacíos, requeriría más profundidad tanto en el diagnóstico como en los objetivos y acciones de ambos temas.

- Como ya se mencionó, a pesar de que el texto explica ampliamente el concepto de Estado Abierto, las acciones que se proponen no parecen ser suficientes para lograr resultados que se extiendan más allá del ámbito del poder ejecutivo. Lo anterior es entendible por tratarse de un documento CONPES, sin embargo, esto hace que la ambición del planteamiento conceptual se vea limitado en el alcance de las acciones a desplegar. Una forma de resolver esto sería, por un lado, incorporar en el diagnóstico insumos propios de otros ámbitos estatales que estén relacionados con las problemáticas explicadas y, por otro lado, sugerencias de acciones que puedan retomar otras instancias distintas al ejecutivo nacional para aportar al logro de los objetivos.
- Si bien, a partir de la explicación conceptual queda claro que la innovación pública es parte constitutiva del Estado Abierto, no parece estar suficientemente desarrollada, específicamente en la sustentación del diagnóstico, de los objetivos y de las acciones. El planteamiento sobre innovación pública de estas secciones pone énfasis en la generación de confianza de manera general, pero sería recomendable que se enfocara más en su contribución hacia los otros cuatro componentes del Estado Abierto (Transparencia, Integridad, Legalidad y Corresponsabilidad). De esta manera ganaría más consistencia.
- Tanto en el diagnóstico como en el plan de acción y las estrategias, el CONPES como documento de política pública, carece de un enfoque territorial suficientemente desarrollado. A pesar de utilizar algunos datos de FURAG para referirse al nivel territorial, necesita mayor profundidad y propuestas para mitigar la corrupción a nivel subnacional.
- Aunque los avances reportados por el FURAG son importantes, especialmente para la rama ejecutiva y entidades nacionales, el resultado para las entidades territoriales sigue siendo muy bajo (58,9). El documento debería abordar de manera separada estos datos, para determinar acciones diferenciadas en ambos niveles.
- Si bien es pertinente el diagnóstico en materia de denuncia y protección al denunciante, el CONPES no hace propuestas específicas al respecto. En el objetivo específico, la propuesta se circunscribe a elementos todavía muy generales, como multiplicar canales y generar una plataforma, pero no brinda lineamientos claros sobre la garantía de protección ni sobre medidas de fortalecer denuncia con enfoque de género.

- El enfoque de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción puede generar un valor agregado en la labor que adelantan distintas entidades para la resolución de problemáticas específicas. Este es el caso de las prácticas sobre evasión y lavado de activos en dónde se podrían implementar herramientas destinadas a la concientización sobre la relación de estos flagelos con la corrupción. De esta forma, se recomienda especificar las herramientas relacionadas con los temas del CONPES que se implementarían en los sectores que han sido priorizados: hacienda, archivo e interior.
- Se debe revisar que los indicadores incorporados en el marco del CONPES incluyan una perspectiva de teoría del cambio para que la validación del cumplimiento de las acciones, no responda simplemente al cumplimiento de una actividad aislada sino, a mejoras tangibles en la realidad institucional del país. Asimismo, se deben definir distintos mecanismos para hacerles seguimiento a los indicadores y garantizar su implementación.

### ***Arquitectura institucional anticorrupción.***

- Se propone fortalecer los elementos relacionados con sanción de la corrupción, contemplando dos niveles para el abordaje de “prácticas corruptas”: por un lado, el nivel de instancias formales existentes que hacen parte de la institucionalidad anticorrupción del país, como lo son la CNM, las CRM e incluso la CNCLCC (no mencionada en el documento), y precisar más las debilidades que se han manifestado en estas instancias (dentro de ellas y entre ellas), incluyendo en particular la falta de una hoja de ruta común y articulada para el cumplimiento de sus funciones legales, junto con las debilidades de capacidades técnicas, humanas y financieras, y la falta de claridad y articulación en sus competencias. Pero, por otro lado, tal vez más importante y novedoso teniendo en cuenta el énfasis de esta sección sobre “prácticas corruptas”, podría ser caracterizar esas problemáticas de manera más concreta (se menciona de manera muy general corrupción política, corrupción judicial, sectores como salud, educación e infraestructura, pero sin mayor profundidad) e identificar oportunidades de nuevas dinámicas de articulación involucrando instancias del poder ejecutivo que tienen roles importantes: Superintendencias, DIAN, UIAF, Ministerios, etc.

- A manera de ilustración, existe la dinámica de colaboración entre entidades asociadas a temas de lavado de activos, política criminal electoral y, aunque parece estar desdibujada, la coordinación entre entidades del poder ejecutivo establecida en la Ley 1712 de 2014. En todo caso, el punto de partida debería ser la caracterización de las prácticas corruptas que se consideran prioritarias para abordar. Por ejemplo, el CONPES 167 de 2013 enfocaba esfuerzos en sector salud y en minería, pero este documento no tiene este tipo de especificaciones y, por lo tanto, el tema de articulación es limitado frente a la problemática.
- Como ya se mencionó, el documento menciona tangencialmente el rol de las instancias creadas por el Estatuto Anticorrupción, a saber, la CNM, las CRM, pero no se menciona a la CNLCC. Ésta es la instancia definida a nivel institucional para hacer seguimiento y evaluación desde la sociedad civil a las políticas, planes y programas en materia anticorrupción. En ese sentido, es importante que se definan rutas de trabajo conjunto y se resuelvan temas clave como la independencia y financiación de la CNLCC para dar cumplimiento a sus funciones legales, e igualmente que se definan mecanismos de seguimiento abiertos al público para verificar el cumplimiento de las acciones acordadas.
- La arquitectura institucional prioriza a la Secretaría de la Transparencia como la entidad coordinadora de políticas y estrategias anticorrupción. Sin embargo, el documento no menciona las debilidades de la Secretaría de Transparencia en términos de su capacidad institucional, autonomía administrativa y presupuestal, capacidad y en la dispersión de actividades de bajo su responsabilidad. Como Transparencia por Colombia lo ha mencionado previamente, es importante que la Secretaría cuente con independencia administrativa y financiera y que siga concentrando su rol en el desarrollo de políticas públicas de lucha contra la corrupción delegando la ejecución de las actividades a las entidades correspondientes<sup>1</sup>.
- Como se mencionó en la sección de aspectos generales, el documento aborda en su diagnóstico y en su conjunto de actividades elementos relativos al poder ejecutivo nacional. Sin embargo, se recomienda que se desarrollen actividades que involucren al

---

<sup>1</sup> TPC. (Octubre de 2018). Recomendaciones sobre transparencia y lucha contra la corrupción para el gobierno nacional 2018-2022. Obtenido de Sitio web de Transparencia por Colombia: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/recomendaciones-medidas-anticorrupcion.pdf>

resto de las entidades que constitucional y legalmente tienen funciones de lucha contra la corrupción tales como los Órganos de Investigación y Control, el Legislativo y Rama Judicial. De esta manera se promoverá la articulación de esfuerzos y cooperación entre las distintas ramas del poder público con este objetivo común.

- Se puede revisar y fortalecer en el documento la articulación de las distintas estrategias contenidas en el CONPES con lo estipulado en el Sistema Nacional de Integridad, pues si bien se propone diseñar e implementar la estrategia para su operación, queda pendiente la coordinación con las acciones que tendrían que abordarse en el marco de un sistema que busca recoger los distintos instrumentos y herramientas estatales en materia de integridad.

## ***Herramientas anticorrupción.***

- Al respecto de la propuesta de *“Diseñar e implementar una estrategia para fortalecer la calidad de los mapas de riesgos de corrupción”* se recomienda tener en cuenta que más allá de la metodología de identificación de riesgos o el diseño de los Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC), hay problemas de fondo como la ausencia de presupuesto, personal y falta de capacidades institucionales para desarrollar las acciones propuestas. Se recomienda incluir un estudio previo que permita identificar la efectividad y pertinencia del modelo actual del PAAC. Además, es necesario que se destinen recursos para la implementación de las estrategias anticorrupción especialmente en los niveles territoriales, lo que debería verse reflejado en rubros específicos dentro del presupuesto general de la nación y los presupuestos locales y departamentales.
- A nivel del diagnóstico presentado en el CONPES, si bien es muy importante que los mapas de riesgo del 98 % de las entidades contengan riesgos relacionados con posibles prácticas corruptas, sería recomendable detallar más las razones por las cuales solo el 35 % de las entidades medidas por el FURAG diseñaron controles efectivos para mitigar los riesgos de corrupción que identificaron en sus mapas de riesgo. En particular, y en línea con la recomendación anterior, es necesario analizar los recursos humanos, financieros y técnicos de las entidades para el diseño y puesta en marcha de las iniciativas para la mitigación de riesgos identificados, así como la medición de resultados de los mismos.

- Igualmente se recomienda explicitar cuáles serán los sectores priorizados para el diseño de la estrategia de fortalecimiento a la calidad de los mapas de riesgo de corrupción y que las acciones a desarrollar no vayan simplemente hasta la etapa de socialización como lo menciona el documento, sino que se definan los mecanismos y acciones para el fortalecimiento de los mapas.

## ***Denuncia de la corrupción y protección al denunciante***

- La promoción de una cultura de la denuncia es importante, dado que representa una herramienta esencial de lucha anticorrupción. Sin embargo, es importante articular la promoción de la cultura de denuncia, por un lado, desde una perspectiva de garantía de la protección de la vida y la integridad de los denunciantes y, por otro lado, desde una perspectiva pedagógica. De esta forma, se podría aclarar el concepto de corrupción, diferenciándolo de otras situaciones que, aunque ilegales no necesariamente constituyen corrupción, al tiempo que, se concientice sobre la necesidad de priorizar la protección. Por lo que, son fundamentales los ejercicios pedagógicos prácticos continuos presentados desde las entidades públicas para que la ciudadanía pueda denunciar de forma asertiva hechos de corrupción.
- Así, los canales deben acompañar al ciudadano con una explicación sencilla y precisa de las conductas que pueden ser reportadas o denunciadas, su sustento normativo o legal según el tipo de irregularidad (delitos, faltas disciplinarias, violaciones de la ley, detrimentos al erario), las autoridades encargadas de investigar y sancionar y, las consecuencias legales de la conducta.
- Se resalta que el CONPES manifiesta la necesidad de que los ciudadanos conozcan los canales existentes para denunciar la corrupción. En ese sentido, las autoridades deben trabajar en una estrategia pedagógica de comunicaciones para difundirlos y crear canales nuevos. Asimismo, se debe hacer una distinción clara entre canales específicos de la denuncia de los canales PQRS. Al tiempo que, se debe profundizar en la orientación que se le brinda a la ciudadanía en cada una de las etapas de los canales de denuncia. Por último, se debe fortalecer la comunicación entre la entidad y el denunciante, una vez se ha recibido la denuncia. Esto incluye las comunicaciones para confirmar la recepción de denuncias, estado de la denuncia, estado del proceso sancionatorio cuando corresponda, etc.



- Cabe anotar que el CONPES pretende fomentar canales exclusivos para denunciar la corrupción en las entidades públicas con un enfoque de género, pero debe hacerse énfasis no solo en las mujeres, sino en población LGTBIQ+ o personas no binarias. En ese sentido, la política pública debería incluir el desarrollo de investigaciones sobre el ejercicio de la denuncia de corrupción, sus factores limitantes y el camino para incentivar la denuncia o el reporte de hechos de corrupción. Todo esto, debería llevar a la implementación de medidas específicas para la promoción de la denuncia y la protección al denunciante en mujeres y población LGTBIQ+. Por ejemplo, con la inclusión en los canales de denuncia de formularios con perspectiva de género, medidas de protección asociadas a estos grupos vulnerable, etc.
- Es fundamental la capacitación de los funcionarios encargados de administrar los canales exclusivos de denuncia o de reporte de corrupción que, como lo señala el documento CONPES, deben ser independiente de los de PQRS.
- En la promoción de la cultura de la denuncia, es importante valorar al denunciante y a su labor. En primer lugar, reconocerlo como un grupo social específico y diverso, en segundo lugar, garantizando medidas de protección. De esta forma, la estrategia de comunicaciones señalada en el documento CONPES con el fin de desestigmatizar al denunciante debe resaltar su rol en el control ciudadano, transmitiendo la imagen positiva de aquellos sujetos que promueven el interés de toda su comunidad y que con sus acciones beneficia a la sociedad en general. En otras palabras, se debe buscar el cambio de la imagen negativa de los reportantes o denunciantes.
- Como una propuesta que amplía el alcance de lo propuesto en el CONPES, se debe incluir la comunicación constante de las entidades públicas con los ciudadanos denunciantes o reportantes, informando sobre el estado actual de las denuncias o reportes, el número de radicado, el despacho que conoce del caso, las autoridades a los que se remitieron las investigaciones por competencia, el archivo de las mismas.
- Se resalta que el CONPES manifieste la importancia de los reportes anónimos de corrupción. El anonimato cobra especial relevancia como mecanismo para la protección de la vida y la integridad en un contexto de violencia sistemática en contra de líderes y lideresas sociales. Sin embargo, es fundamental que los canales de denuncia cuenten con los mecanismos para comunicar los pasos que se deben seguir para interponer alertas o denuncias anónimas. Asimismo, es necesarios que los denunciantes o

reportantes anónimos sean retroalimentados o informados sobre el estado de sus denuncias de forma periódica. En algunos casos, las entidades no solo no informan constantemente, sino que no notifican a los reportantes anónimos, a pesar de que éste haya suministrado información de contacto para ser informado. En esa medida, se deben incorporar elementos para generar garantías a los reportantes y denunciadores anónimos. Dentro de estas garantías se deben contemplar no solo transparencia en cuanto a la comunicación del estado del reporte o denuncia, sino la posibilidad de acceder a las rutas de protección.

- El CONPES debe brindar unas medidas adecuadas y eficientes para la protección al denunciante. Esto incluye considerar los denunciadores como una población vulnerable y por lo tanto adoptar medidas jurídicas específicas e integrales para su categoría. Ampliar la protección al denunciante a una protección económica, social y psicológica.

## ***Acceso a la información pública.***

- Respecto a la garantía del derecho de acceso a la información pública, se valora positivamente la incorporación de medidas sobre la integración de sistemas de información que contienen información para la lucha contra la corrupción y la política de gestión documental y de archivos. Sin embargo, se evidencia la necesidad de incorporar medidas más contundentes que lleven a fortalecer el cumplimiento de la Ley 1712 de 2014.
- Particularmente, el documento CONPES no contiene medidas para promover y avanzar en el cumplimiento de la transparencia activa. En este punto es importante tener en cuenta acciones enfocadas a sujetos tradicionales y a sujetos no tradicionales. Tampoco se menciona la política pública (que debe realizarse de acuerdo al artículo 32 de la Ley 1712 de 2014), ni la articulación entre las entidades del ejecutivo como lo estipula esta ley. También se recomienda revisar las posibilidades de fortalecer el contenido sobre transparencia focalizada, no solamente frente a grupos vulnerables, sino también frente a prácticas de corrupción prioritarias y otros desafíos principales del Estado Abierto.
- Sobre la actividad propuesta *“Diseñar e implementar una estrategia para capacitar y sensibilizar a la ciudadanía y funcionarios públicos, en materia de transparencia y Estado Abierto”*, más allá de incluir el concepto desde una perspectiva de capacitación y/o

sensibilización se recomienda seguir trabajando en el cumplimiento de la Ley 1712 de 2014, ya que aún existen retos pendientes como el establecimiento de lineamientos para la publicación de información por parte de privados, el diseño de instrumentos de gestión de información para sujetos no tradicionales, el mejoramiento de la calidad e la información publicada, la mejora de canales de información de las entidades públicas, la capacitación a ciudadanos y el desarrollo de lineamientos para promover la transparencia focalizada, entre otras.

- Se considera positiva la propuesta de *“Desarrollar un análisis de la negación del derecho de acceso a la información a nivel territorial y sus implicaciones para los ciudadanos, aplicando los enfoques diferenciales de accesibilidad como personas en situación de discapacidad, grupos étnicos y género”*, sin embargo, este documento debe constituir una estrategia inicial para la identificación y mitigación de las condiciones que llevan a la denegación de la información a la ciudadanía. Por otra parte, es importante que en este análisis se verifiquen cuáles han sido los obstáculos y éxitos en las solicitudes de información pública.
- Se recomienda avanzar en el desarrollo de estudios y lineamientos para fortalecer la transparencia focalizada en las entidades públicas del país. Esto, teniendo en cuenta que actualmente no existe una medición que permita identificar la información que proactivamente publican las entidades a parte del ITA que se concentra en los requisitos de la ley y no en las necesidades específicas que podría tener la población en sus diferentes sectores.
- Para fortalecer los elementos que aporten al diagnóstico y la justificación de la actividad de *“Diseñar e implementar una estrategia de socialización y difusión en lenguaje claro sobre la gestión de recaudo, lucha contra la evasión y contrabando”*, se propone acompañar esta estrategia, con el desarrollo de herramientas tecnológicas que permitan la interoperabilidad entre los sistemas de recaudo y los que hacen la función de publicar información sobre este tema.
- Más allá de la propuesta de *“Identificar las necesidades de acceso a la información de programas sociales desarrollados por el Estado colombiano, con orientación a promover los derechos de grupos priorizados”* se recomienda que la actividad trascienda la identificación de las necesidades para definir criterios de priorización de los grupos,

desarrollar una metodología de trabajo con estos, y definir, e implementar un plan de acción en conjunto con las entidades públicas involucradas.

- En el mismo sentido de la observación anterior, se recomienda definir cuáles son los sectores o la metodología de priorización de los sectores en los que se van a *“Realizar diagnósticos sectoriales de la apropiación de estándares de Estado Abierto”* y establecer un plan de acción para la apropiación de dichos estándares que supere el diagnóstico propuesto.
- El documento CONPES propone *“Diseñar y poner en funcionamiento un botón en el sitio web del observatorio de Transparencia y Anticorrupción ‘fact check’ sobre información relevante en materia de corrupción”*. Esta actividad por sí sola no resuelve el problema de información mencionado en el diagnóstico y responde más a una acción particular que a un lineamiento de política pública. Se requiere una estrategia de datos abiertos más amplia y que incluya a diversas entidades, para lo que se recomienda revisar el Programa Interamericano de Datos Abiertos. Finalmente, se recomienda articular esta acción con el Portal Anticorrupción de Colombia PACO el cual ha sido definido como el canal encargado de centralizar la información sobre el fenómeno.
- Adicional a la medida de *“Diseñar un tablero de control que permita visualizar todos los instrumentos normativos y políticas expedidas por el Gobierno Nacional en materia de transparencia y lucha contra la corrupción”* se requiere de una herramienta de visualización del avance de las acciones definidas por el Gobierno para luchar contra la corrupción incluyendo la descripción del avance en el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia anticorrupción.
- Vale la pena mejorar la articulación del CONPES con otros compromisos adquiridos por parte del gobierno nacional en la materia. Esto incluye los compromisos recogidos en el IV Plan de Acción de AGA, en los que se han definido compromisos relacionados con Programa Interamericano de Datos Abiertos, que incluye la realización de ejercicios colaborativos en materia de datos, el fortalecimiento del Sistema de Información Ambiental y, particularmente, el fortalecimiento de la transparencia de las finanzas públicas, a partir de la disposición de datos abierto en temáticas clave a lo largo de todo el ciclo presupuestal.
- La articulación para el análisis de información debería tener un planteamiento separado y más profundo. Si bien se menciona el Observatorio Anticorrupción, las necesidades de

articulación de información no se limitan a este instrumento. Sería recomendable profundizar más esta problemática considerando tres aspectos: (i) la propuesta de “prácticas corruptas” que se mencionó antes, es decir, ¿qué información se necesita articular para atacarlas?; (ii) las medidas de prevención, priorizando el intercambio de prácticas exitosas puestas en marcha por distintas entidades bajo un enfoque de gestión de conocimiento; y (iii) datos asociados a denuncia, investigación y sanción penal, fiscal y disciplinaria de hechos de corrupción.

## ***Contratación pública.***

- El diagnóstico presentado incluye temas como el subreporte de la información contractual, la prevalencia de la contratación directa y las medidas contractuales tomadas en la emergencia sanitaria del COVID-19. Sin embargo, se queda corto en conocer de temas relevantes para el desarrollo de mejores procesos contractuales, entre ellos:
  - La ausencia de mecanismos de publicidad del seguimiento a la ejecución contractual.
  - El avance en la construcción de documentos tipo.
  - El fortalecimiento de la compra pública a través de mecanismos de demanda agregada.
  - La dispersión normativa de los procesos de contratación pública del país,
  - La amplia utilización de los regímenes especiales para contratar.
  - La transición a un sistema electrónico único de contratación pública.
  - El Desarrollo de mecanismos de seguimiento presupuestal y blockchain en la contratación pública.
  - La ausencia de medidas de selección objetiva en la contratación directa.
- Sólo se plantea en el documento una acción relacionada con la contratación pública *“Formular y difundir lineamientos para la incorporación de elementos de integridad en los procesos de contratación por prestación de servicios en entidades públicas”*, sin embargo, esta actividad no resuelve la problemática planteada en el diagnóstico y es muy limitada para comprender la complejidad de la corrupción en la contratación pública en Colombia.

- Se recomienda que estos lineamientos no sean tan solo de integridad, sino que propendan por la selección objetiva y los principios de competencia e idoneidad en la contratación de manera que se desarrollen procedimientos específicos para seleccionar a los mejores, aún en el marco de los contratos de prestación de servicios.
- Por otro lado, se recomienda comenzar a vincular los procesos de transparencia contractual con transparencia presupuestal incluyendo dentro del SECOP mecanismos de seguimiento de blockchain y articulándose con el Ministerio de Hacienda y el portal de Datos Abiertos del Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicaciones.
- Finalmente, se recomienda promover el acceso a la información de todos los contratos que usan recursos públicos, ya que en la pandemia el Gobierno Nacional alegó impedimentos para publicar numerosos contratos de empresas mixtas que usan recursos públicos. Estos impedimentos son improcedentes de acuerdo a la ley al literal f del artículo 5 de 1712 de 2014 y a los artículos 7, 8 y 33 del Decreto 103 de 2015.

## ***Empleo Público.***

- Los compromisos relacionados con mecanismos de integridad en el empleo público resultan relevantes para la aplicación del CONPES, sin embargo, el documento los plantea de forma limitada y no menciona su armonización con desarrollos existentes ni su pertinencia teniendo en cuenta “cuellos de botella” del empleo público. Entre los cuellos de botella identificados por Transparencia por Colombia se encuentran: el elevado uso de contratos de prestación de servicios, incluso para actividades de carácter sensible, el alto número de funcionarios en provisionalidad, la rotación de personal contratado por prestación de servicios, los bajos incentivos para el personal, entre otros aspectos que deberían ser tomados en cuenta por el CONPES.
- Se sugiere la inclusión de medidas destinadas al ajuste del sistema de empleo público, esto incluye las distintas iniciativas que se requieren a nivel constitucional, legal, normativo y programático, entre otras. Asimismo, se debe revisar la armonización de medidas de formación y capacitación, con los programas que han venido desarrollando distintas entidades públicas, por ejemplo, los programas desarrollados por la Rama Judicial.

- Para asegurar la eficacia de las medidas sobre declaraciones de bienes, rentas y conflictos de intereses, así como, para potenciar el acceso a la información pública sobre empleo público, se debe revisar la transformación de SIGEP en un sistema de información que permita, la consulta y descarga de datos reutilizables y agregados sobre las declaraciones de bienes, rentas y conflictos de intereses, la estructura del empleo público en entidades nacionales y territoriales y los contratistas vinculados a las entidades públicas.
- Adicionalmente, se recomienda definir estándares mínimos de publicación de la información y filtros de calidad que permitan tener información de mayor calidad y con mayor grado de actualización.

## ***Asuntos electorales.***

- Pese al reconocimiento de la relevancia de la corrupción en el sistema político-electoral y la necesidad de adoptar medidas más allá de los procesos electorales, la propuesta de CONPES se limita a abordar la denuncia de posibles hechos de corrupción en el marco de las elecciones. Lo anterior, impide abordar este problema desde una perspectiva más amplia que dé cuenta de cómo la manipulación e incidencia indebida en los procesos político-electorales para el acceso al poder político tiene en la corrupción una de sus principales consecuencias. Cabe recordar que según el Monitor Ciudadano de la Corrupción<sup>2</sup>, la corrupción política ocupa el segundo lugar de hechos que ocurren en el país y tiene relación con distintos ámbitos de la gestión pública: regulación, empleo, contratación, etc., de acuerdo al Monitor Ciudadano de la Corrupción.
- Se recomienda la inclusión de estrategias específicas para luchar contra la corrupción político-electoral. Particularmente, se puede incluir e implementar un compromiso sobre discusión y regulación del cabildeo, como se hizo en el CONPES 167 de 2013<sup>3</sup>. Sin embargo, en esta oportunidad, se debe asegurar su discusión e implementación, incluyendo la revisión de compromisos que Colombia ha adquirido en la materia, los

---

<sup>2</sup> TPC. (2021). Segundo informe de seguimiento de la acción pública del gobierno nacional en materia anticorrupción. Obtenido de Sitio web de Transparencia por Colombia: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/segundo-informe-de-seguimiento-de-la-accion-publica-del-gobierno-nacional-en-materia-anticorrupcion-2.pdf>

<sup>3</sup> Herramienta 6 de la estrategia 2. CONPES. (2013). Política Pública Integral Anticorrupción. Obtenido de Sitio web del Departamento Administrativo de la Función Pública: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83097>

desarrollos normativos recientes, su aplicación y la articulación con otros elementos cruciales como las declaraciones de bienes, rentas y conflictos de intereses y el financiamiento de la política.

- Se pueden incluir compromisos relacionados con la revisión y ajuste del sistema de financiación de campañas y partidos políticos, destinados a mejorar la participación de los recursos públicos en la financiación de las campañas políticas, así como la oportunidad, equidad y eficiencia en la entrega de éstos. Este es el caso de las medidas destinadas a mejorar la participación estatal en la financiación de campañas políticas y revisión de instrumentos para el seguimiento de recursos por ejemplo a través de Cuentas Claras, y el desarrollo de otros instrumentos como el registro de aportantes y el registro de proveedores de campañas.

## ***Acuerdo de Paz.***

- No se encuentran medidas para mejorar los estándares de transparencia, integridad y lucha contra la corrupción en la implementación del Acuerdo de Paz. Al respecto, el CONPES podría recoger y potenciar la implementación de las medidas contenidas en el punto 2.2.5 del Acuerdo de Paz. Estas incluyen el fomento de observatorios de transparencia, el trabajo conjunto con universidades y mecanismos de transparencia y denuncia ciudadana.
- Para proteger los recursos destinados a la implementación del Acuerdo de Paz, Transparencia por Colombia formuló una serie de recomendaciones destinadas al Gobierno Nacional que hacen énfasis en la necesidad de fortalecer los mecanismos de transparencia de los recursos de la implementación del Acuerdo de Paz<sup>4</sup>, los cuales pueden servir de insumos para complementar este documento de Política Pública.

---

<sup>4</sup> TPC. (2020). Riesgos de corrupción en la implementación del Acuerdo de Paz. Obtenido de Sitio web de Transparencia por Colombia: <https://transparenciacolombia.org.co/2020/11/25/informe-riesgos-de-corrupcion-en-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz/>



## ***Sanción de la Corrupción.***

- En cuanto a la actividad incluida dentro del Plan de Acción, sobre *“Realizar un estudio sobre el daño social causado por corrupción y generar recomendaciones para su mitigación”*, se recomienda que, en primer lugar, no se hable de mitigación sino de reparación. Esto se debe a que los daños causados por la corrupción no deben ser mitigados o atenuados sino completamente reparados, esto es algo que el Estado debe garantizarles a las víctimas. En segundo lugar, el estudio propuesto no solo debe tratar sobre el daño social, sino también incluir el daño colectivo, relacionado con la vulneración de derechos fundamentales que afecta a un determinado grupo o comunidad de personas, pues estas víctimas colectivas suelen ser desconocidas u olvidadas en los casos de corrupción. Lo que también implica incluir acciones específicas tendientes a la visibilización de las víctimas, sean estas individuales y/o colectivas.

## ***Sector Privado.***

- Se sugiere buscar otra fuente de información distinta a la Encuesta de calidad de la gestión estatal para el desarrollo empresarial (ECDE) de 2008 del DANE, teniendo en cuenta que ya tiene más de 10 años de existencia.
- La corresponsabilidad del sector privado con la legalidad y la integridad, va más allá de la formación de alianzas, estas no pueden verse como una necesidad para tal fin. Para que las empresas sean corresponsables en la lucha integral contra la corrupción, deben reconocer que sus actuaciones y decisiones impactan en la calidad de vida de las personas y que por lo tanto, son actores fundamentales para contrarrestarla.
- Al final de esta sección se indica *“que existen insuficientes acciones de oferta y promoción de ejercicios de participación ciudadana en el ciclo de las políticas públicas para generar interacción y colaboración entre ciudadanía, sector privado e instituciones públicas, así mismo baja vinculación de estos actores en los espacios existentes”*. Se sugiere revisar este planteamiento, en particular a la luz de análisis recientes sobre participación ciudadana por ejemplo de Foro Nacional por Colombia, Fundación Corona, y desarrollos del DNP y del Ministerio del Interior sobre participación ciudadana.

- Resulta valioso el estudio de las experiencias internacionales en materia de responsabilidad penal de personas jurídicas, incorporado en la actividad "*elaborar documento de recomendaciones para la reglamentación de la responsabilidad administrativa y penal de personas jurídicas nacionales y domiciliadas en Colombia con entidades de inspección, vigilancia y control*". Con el fin de implementar la acción, se debe realizar un estudio de antecedentes internacionales en reglamentación de responsabilidad, que sirva como insumo para la identificación de puntos de intersección de la experiencia encontrada para la formulación de recomendaciones en la materia.
- Se recomienda fortalecer los instrumentos relacionados con el sector privado, a partir de las siguientes propuestas:
  - Fortalecer mecanismos y programas de gestión de riesgos de corrupción dentro de las empresas, tomando como base un análisis que pueda elaborar la Superintendencia de Sociedades frente a la obligación de ciertas empresas de contar con programas de ética y cumplimiento, establecido en el art. 23 de la Ley 1778 de 2016.
  - Elaborar mapas sectoriales de corrupción en ámbitos prioritarios para la economía nacional y su impacto en el bienestar social, que sirvan de base para la formulación y puesta en marcha de iniciativas de integridad y anticorrupción empresarial más profundas. Preliminarmente en el sector de infraestructura, salud, extractivo.
  - Fortalecer en términos de integridad, transparencia y anticorrupción las empresas que tengan los mayores niveles de contratación, en cuanto a número de contratos como en monto; como un mecanismo para reducir los riesgos de corrupción en el relacionamiento entre actores públicos y privados.
  - Apoyar la adopción de un registro público de beneficiarios finales de las empresas en Colombia, como mecanismo de prevención de celebración de negocios con personas naturales y jurídicas involucradas en actos de corrupción. Dicho registro debe funcionar e implementarse de manera compartida entre la DIAN y las autoridades de inspección y vigilancia. En paralelo al apoyo a la adopción de medidas legales en el Congreso.

- Fortalecer los mecanismos de puerta giratoria y conflicto de interés dentro de las empresas, tomando como base las investigaciones y sanciones abiertas por los órganos de regulación, vigilancia y control.
- En aras de fortalecer la confianza de los ciudadanos y del sector empresarial en el Estado, se hace prioritario considerar una visión de género en el relacionamiento entre actores públicos y privados. Por ejemplo: tener en cuenta MIPYMES como actores determinantes para incentivar la participación de las mujeres en las compras públicas.

## ***Participación Ciudadana.***

- Los acercamientos al tema de la participación ciudadana del CONPES son pocos si se comparan con los que tenía el CONPES 167 de 2013, pues en este se planteaba una estrategia para incrementar la incidencia del control social en la prevención de la corrupción con herramientas de promoción como el Sistema de Información Nacional de Participación Ciudadana (SISEPAR) y la articulación de instancias para promover la participación ciudadana. Se observa con preocupación que estos temas no hayan sido desarrollados en el actual CONPES.
- Se recomienda profundizar en los elementos del Estado Abierto que tienen que ver con participación ciudadana y que busquen mejorar la información, involucramiento, colaboración y empoderamiento<sup>5</sup> de la ciudadanía para la incidencia efectiva en las normatividades, presupuestos, políticas y otros elementos de la gestión pública.
- Respecto a la propuesta de *“Diseñar e implementar una estrategia de sensibilización y posicionamiento del control social”*, se recomienda que las acciones de promoción del control social no se limiten a la población joven o a estudiantes, sino que también incluyen al público en general interesado en control ciudadano.
- El documento señala el ejercicio de colaboración abierta para la solución de problemas públicos en los sectores priorizados. Valdría la pena que se ampliara o se desarrollara el concepto de *“colaboración abierta”* dado que se presta para diversas interpretaciones y se requiere que cualquier ejercicio de participación tenga garantías básicas para incidir realmente.

---

<sup>5</sup> Modelo Escalonado de Gobierno Abierto e Innovación Pública (Fundación Corona & Exstituto, 2020)

- Es importante señalar que, si bien el CONPES habla en algunos momentos de la garantía del derecho al control ciudadano y el ejercicio de la veeduría como parte de la participación ciudadana en los asuntos públicos, el CONPES carece de un capítulo que desarrolle con mayor profundidad estos temas, y se recomienda desarrollar este aspecto en el diagnóstico así como en las actividades propuestas.
- Si bien el enfoque de Estado Abierto señala como propósito la construcción de confianza entre la ciudadanía y el Estado garantizando la participación en espacios formales e informales, da la impresión que se busca generar una corresponsabilidad en la toma de decisiones, el documento no presenta la promoción o construcción de espacios de participación ciudadana específicos o nuevos, si se quiere a partir del ejercicio de la innovación pública.