

2021

**RECOMENDACIONES PRIORITARIAS PARA LA LUCHA
CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL PERIODO SEPTIEMBRE
2021 A AGOSTO 2022 - ÚLTIMO AÑO DE GOBIERNO DEL
PRESIDENTE IVÁN DUQUE MÁRQUEZ**

*Corporación Transparencia por Colombia
Septiembre de 2021*





RECOMENDACIONES PRIORITARIAS PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL PERIODO SEPTIEMBRE 2021 A AGOSTO 2022 - ÚLTIMO AÑO DE GOBIERNO DEL PRESIDENTE IVÁN DUQUE MÁRQUEZ

PRESENTACIÓN

Transparencia por Colombia (TPC) ha realizado un seguimiento continuo a las medidas de lucha contra la corrupción emprendidas por el Gobierno del Presidente Iván Duque Márquez, incluyendo sus propuestas programáticas en campaña, las medidas anunciadas en el Plan de Gobierno y el Plan Nacional de Desarrollo¹, y el avance en la implementación de las mismas durante el actual periodo presidencial². Este seguimiento ha permitido identificar avances, alertas y recomendaciones para fortalecer la acción pública anticorrupción del Gobierno Nacional y promover mejoras institucionales.

Teniendo en cuenta que quedan pocos meses para que culmine el actual periodo presidencial, el propósito del presente documento es identificar y precisar una serie de medidas que pueden tener un impacto relevante en la lucha contra la corrupción y que pueden ser implementadas en el corto plazo. Para ello, a continuación, se consideran, en primer lugar, algunos elementos del contexto nacional relevantes para la implementación de medidas anticorrupción, y en segundo lugar, las recomendaciones realizadas por Transparencia por Colombia.

Este documento se realizó gracias al proyecto Juntos por la Transparencia³, que busca contribuir al fortalecimiento de la capacidad de incidencia de las organizaciones sociales y de la ciudadanía en las agendas ciudadanas e iniciativas de transparencia y rendición de cuentas en Colombia, y apoyar iniciativas gubernamentales y de las entidades de control en transparencia y anticorrupción a nivel nacional.

¹ TPC. (2020). Agenda Ciudadana de Lucha contra la Corrupción. Obtenido de Sitio Web de Transparencia por Colombia: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/segundo-informe-anexo-a.pdf>

² TPC. (03 de septiembre de 2020b). Comunicado de prensa. Alarmante concentración del poder en el Ejecutivo en Colombia. Obtenido de Sitio Web de Transparencia por Colombia: <https://transparenciacolombia.org.co/2020/09/03/alarmante-concentracion-del-poder-en-el-ejecutivo-en-colombia/>

³ Este documento fue posible gracias al apoyo generoso del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este documento es responsabilidad de Transparencia por Colombia y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos.

CONTEXTO:

El inicio del periodo presidencial de Iván Duque coincidió con los resultados de la Consulta Anticorrupción que fue realizada en agosto de 2018. A pesar de no haber superado el umbral para su aprobación, el presidente se comprometió a presentar las propuestas en su primer año de gobierno, lo que marcó la primera fase de esfuerzos en materia de lucha contra la corrupción. El énfasis por la producción normativa se ha mantenido a lo largo de su periodo de gobierno y se ha complementado con la presentación de otros proyectos propuestos como el Pedro Pascasio Martínez y el 341 de 2020.

En el balance del esfuerzo legislativo anticorrupción se destaca la aprobación de distintas leyes, como las siguientes:

- Mecanismos de elección del Contralor General de la República, Ley 1904 de 2018.
- Habilitación de procesos de méritos para el ascenso de funcionarios públicos, Ley 1960 de 2019.
- Reforma al Régimen de Control Fiscal. Acto Legislativo 04 de 2019.
- Obligación de publicar declaraciones de bienes, renta y conflictos. Ley 2013 de 30 diciembre 2019.
- Regulación de sanciones por delitos cometidos contra la Administración pública, Ley 2014 de 30 diciembre 2019.
- Creación del Sistema Nacional de Integridad en el Servicio Público colombiano, Ley 2016 del 27 de febrero de 2020.
- Creación del registro de obras inconclusas Blancos. Ley 2020 del 17 de julio de 2020.
- Regulación de Pliegos tipo para obras públicas, Ley 2022 del 22 de julio de 2020.
- Reforma al Código Disciplinario. Ley 2094 de 2021.

Sin embargo, los proyectos aprobados abordan problemáticas técnicas y específicas de la lucha contra la corrupción, dejando pendiente las reformas estructurales como las relacionadas con el sistema político, protección a denunciantes, empleo público y contratación. En consecuencia, para el último año de gobierno resulta prioritario culminar el esfuerzo normativo con tres elementos: 1) el proceso legislativo del Proyecto de Ley 341, incluyendo los esfuerzos para recuperar el capítulo sobre protección a denunciantes, 2) una reflexión sobre las fallas respecto a la protección de denunciantes de hechos de corrupción y una hoja de ruta sobre cómo podría avanzar este tema en el próximo periodo legislativo y 3) avanzar en el planteamiento de los puntos pendientes de la Consulta Anticorrupción que puedan impulsarse desde el Ejecutivo, como la transparencia presupuestaria.

De otro lado, en el gobierno del Presidente Duque se ha presentado un déficit de implementación de política pública que complementa la acción anticorrupción; esta situación se presenta porque a pesar de que en el Plan Nacional de Desarrollo se hizo un buen planteamiento de la acción pública anticorrupción, se debe recordar que la mayoría de las medidas que el Gobierno ha tomado en este tema no han estado asociadas al PND, y que se ha

visto una falta de coordinación interinstitucional entre las entidades del Gobierno en materia anticorrupción.

Por esta razón, desde Transparencia por Colombia se considera que para el último año del Gobierno del Presidente Duque se debe priorizar la discusión, revisión y aprobación del documento CONPES “Política pública de transparencia, integridad, legalidad, corresponsabilidad e innovación: hacia un Estado Abierto”, y que este incorpore elementos de participación ciudadana que contribuyan a fortalecer la coordinación institucional, además de establecer elementos que aporten al mejoramiento de la arquitectura institucional anticorrupción del país, dentro de lo cual se espera que se incluya un balance del gobierno sobre este tema, teniendo en cuenta que durante este periodo se han presentado controversias entre entidades de la rama ejecutiva, los organismos de control y la administración de justicia.

Además de esto, hay dos elementos que especialmente motivan la lucha contra la corrupción en la coyuntura actual, por un lado las problemáticas económicas y sociales de pandemia y, por otro lado, la movilización y protesta ciudadana. Respecto a la primera, es necesario recordar las controversias de corrupción en la ejecución de recursos públicos para la atención de la emergencia sanitaria, que llevó a alertar de nuevo sobre debilidades del sistema de contratación pública (riesgos de la alta concentración de contratación directa, falta de idoneidad de contratistas, sobrepagos, contratos con financiadores, etc.), y la restricción al acceso a la información aún vigente por cuenta del Decreto 491 de 2020.

Respecto a la movilización y protesta ciudadana, la corrupción como tema ha estado presente en los paros del 2019 y del 2021. Las encuestas recientes ratifican el creciente descontento de la ciudadanía sobre el tema y la desconfianza hacia las instituciones que entre otras dificultades se enfrentan a un servicio público que no siempre es accesible a la ciudadanía y en el que tradicionalmente se han presentado conflicto de intereses que ponen en duda la imparcialidad de los tomadores de decisiones y ordenadores de gasto.

A estas situaciones previas, se suma el inicio del proceso electoral, que lleva a la necesidad de priorizar la Política Criminal Electoral y el fortalecimiento de la confianza ciudadana en las instituciones, en especial en las coyunturas que puedan generar cuestionamientos al gobierno nacional.

A partir de lo anterior, desde Transparencia por Colombia, se plantean algunas recomendaciones para el periodo que resta de la administración del Presidente Duque, las cuales no sólo buscan mitigar los riesgos y vacíos institucionales en materia de lucha contra la corrupción, sino que se atiendan las demandas ciudadanas que el actual contexto exige.

RECOMENDACIONES:

Sistema político.

- **Implementación de la Política Criminal Electoral de cara a las elecciones.**

La Ley 1864 de 2017⁴ ha dispuesto en su artículo 17 la creación de la Política Criminal Electoral como una forma de organizar la respuesta del Estado para prevenir y confrontar el crimen contra los mecanismos de participación democrática. El documento base de Política Criminal Electoral, que fue publicado por el Ministerio de Justicia y del Derecho en 2019, contiene claras recomendaciones y líneas de acción para las entidades y autoridades electorales que tienen a su cargo distintas responsabilidades en el control, vigilancia y sanción de la criminalidad electoral.

Entre los objetivos propuestos por la Política Criminal Electoral está la comprensión de las causas que pueden llevar a la comisión de delitos electorales y distintas recomendaciones para que las entidades, de acuerdo a sus competencias, enfrenten el fenómeno de la criminalidad electoral⁵.

En este sentido, y considerando que se aproximan las elecciones legislativas y presidenciales, es urgente que el Gobierno Nacional a través de la Comisión de Seguimiento a Delitos Electorales, como equipo técnico para el seguimiento de la implementación de la Política Criminal Electoral, avance en los ejes de comprensión, prevención y judicialización de la criminalidad electoral que componen la implementación de esta Política⁶. Para este ejercicio deben asegurarse los recursos económicos y técnicos de manera oportuna y garantizar la realización de espacios de rendición de cuentas sobre los avances y la implementación de la política.

Sobre este punto Transparencia por Colombia ha estado apoyando a la Comisión de Seguimiento a Delitos electorales en el proceso de fortalecimiento del documento base de Política Criminal Electoral. Para este propósito se han realizado una serie de mesas de trabajo que han permitido complementar el diagnóstico sobre la criminalidad electoral a partir de la matriz de delitos electorales hecha por la Comisión y la exploración de las rutas de cooperación interinstitucional que permitan mejorar la respuesta institucional a la criminalidad electoral. Los resultados de este proceso de acompañamiento están consignados en el documento de recomendaciones para la implementación efectiva de la Política Criminal Electoral.

⁴Ley 1864 de 2017. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1864_2017.html

⁵ Minjusticia. (5 de junio de 2019). Política Criminal Electoral. Obtenido de Sitio Web del Ministerio de Justicia y del Derecho:

<https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/2020/11062019%20Politica%20Criminal%20Electoral%20FINAL.pdf>

⁶ Al marco normativo de la Ley 1864 de 2017 y el documento base de Política Criminal Electoral deben sumarse las recientes reformas normativas que podrían impactar la implementación de la política pública, como las disposiciones que están en el nuevo Código Electoral.

Medidas Anticorrupción.

- **Priorizar la discusión y aprobación del Ley 341 de 2020, y promover el desarrollo legislativo para protección a denunciantes.**

Dentro de las iniciativas legislativas que se tramitaron durante este gobierno para luchar contra la corrupción, se destaca el proyecto de ley 341 de 2020, el cual intenta subsanar algunos vacíos y fortalecer medidas anticorrupción. Este proyecto de Ley nace de un consenso interinstitucional sobre las medidas necesarias para la lucha contra la corrupción. El plazo para la aprobación del proyecto por parte del congreso es junio de 2022. Para entonces, el proyecto deberá surtir los dos debates en plenarias y un debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. De lo contrario, el proyecto de Ley tendría que presentarse nuevamente, ya sea con el contenido que fue archivado o con modificaciones.

Por esta razón, y teniendo en cuenta la necesidad de discutir y aprobar distintas medidas urgentes en materia de lucha contra la corrupción, se recomienda mantener el proyecto de Ley 341 dentro de las prioridades de la agenda de Gobierno en su último año.

En el marco del diálogo con el legislativo para la priorización del proyecto, resulta necesario buscar la reincorporación al debate legislativo de una iniciativa sobre protección a denunciantes y reportantes de la corrupción. Si bien este capítulo fue eliminado en el primer debate de la Comisión Primera de Senado en el PL-341, aún es posible su revisión e inclusión en el marco de los próximos debates o mediante la presentación de un nuevo proyecto de Ley.

El capítulo sobre protección es fundamental para la lucha contra la corrupción, toda vez que se constituye en el primer paso para brindar protección a quienes alertan sobre irregularidades en el manejo de recursos públicos, lo que se constituye en un paso esencial para potenciar la prevención, identificación y sanción de la corrupción.

- **Revisar y robustecer el CONPES de la Política Pública de Transparencia Integridad, Legalidad, Corresponsabilidad e Innovación.**

Después de varios años de trabajo, en septiembre de 2021, la Secretaría de Transparencia publicó el borrador del CONPES “Política de Transparencia, Integridad, Legalidad, Corresponsabilidad e Innovación: Hacia un Estado Abierto” para recibir comentarios de la

ciudadanía. No obstante, llama la atención que el tiempo dado a la ciudadanía para realizar comentarios tan solo fue de 15 días, y que en el documento publicado no se refleja el ejercicio de recolección de insumos ciudadanos realizado por la Secretaría de Transparencia.

Teniendo que dicho documento CONPES será la hoja de ruta de los próximos gobiernos, y si bien Transparencia por Colombia ha presentado observaciones detalladas frente al contenido del documento, se recomienda:

- Revisar la aproximación y contenido del CONPES, ya que si bien el enfoque de Estado abierto, es importante y novedoso para abordar las temáticas planteadas, este no aborda en su integralidad las acciones para el fortalecimiento del acceso a la información pública o la lucha contra la corrupción. Se requiere de robustecer la política o de crear nuevos CONPES para abordar los retos en la materia.
- Realizar un análisis del cumplimiento de los cambios propuestos en el CONPES 167 de 2013, pues si bien, se cumplieron gran parte de los indicadores planteados, estos no necesariamente han tenido efecto en la generación de cambios de fondo en términos institucionales o sociales. Este análisis permitiría tomar valiosas lecciones para el desarrollo del nuevo documento.
- Incluir en el CONPES la realización de un balance de la arquitectura institucional, teniendo en cuenta que vale la pena revisarla a la luz de los postulados de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción UNCAC, del Observatorio Ciudadano OCC y de los planteamientos hechos por la OCDE, a los cuales Colombia se ha acogido.
- En el desarrollo del detalle de actividades e indicadores del CONPES, se recomienda tomar en cuenta la teoría de cambio, como elemento para definir los alcances y enfoques de política. Esto permitiría alinear las actividades y el alcance de las actividades al desarrollo de acciones de generación de cambios más que de cumplimiento de procesos institucionales.
- Recoger el punto de vista de los ciudadanos e indicar qué apartados del CONPES brindan solución a inquietudes presentadas en el ejercicio participativo⁷ realizado en el nivel territorial y en las mesas nacionales de conversación.
- Adicionalmente, se recomienda vincular a la ciudadanía para el diseño de indicadores, el seguimiento e implementación del CONPES específicamente en el desarrollo de metodologías y espacios de participación asociados a la política. Específicamente vale la pena vincular a la ciudadana desde la etapa de planeación y en las acciones: 3.3 Aumentar la corresponsabilidad entre actores que fomente la generación de valor público, 4.1 Fomento de la rendición de cuentas y control social en la formulación y evaluación políticas públicas, y 4.2 Promoción de la corresponsabilidad para la generación de confianza, ya que estas se describen en términos generales dentro del documento CONPES, pero no desarrollan el alcance de la participación ciudadana ni la financiación que recibiría la ciudadanía para el desarrollo de estas acciones.

⁷ Dicho ejercicio se realizó por la Secretaría de Transparencia en 13 departamentos del país, que hacen parte de las regiones Caribe, Santanderes, Central, Pacífico, Amazonía y Bogotá.

Contratación pública.

- **Reforma al Estatuto de Contratación.**

El Gobierno Nacional viene trabajando Agencia Nacional de Contratación Pública en un borrador de reforma al Estatuto General de Contratación del país que pretende subsanar varias de las dificultades que se presentan en esta materia, así como detener la dispersión normativa que está vigente. Por esto, se recomienda abrir al diálogo público la propuesta de reforma del Estatuto de Contratación, de forma que se pueda debatir sobre las nuevas condiciones del Sistema de Contratación Pública y, de esta manera, ir sentando las bases para favorecer su trámite en el legislativo.

Uno de los temas pendientes que dejó el Plan Nacional de Desarrollo fue Colombia el establecimiento de una *“normativa contractual que cree una categoría legal de contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión, con la inclusión de criterios de gestión de talento humano, que reduzca las operaciones precontractuales y de ejecución, cuyas propuestas deben ser concordantes con la Ley 617”*, con lo cual después de 4 años de gestión se sigue manteniendo el vacío en la selección de contratistas siguiendo principios de calidad, mérito y libre competencia. Se recomienda incluir este tema en el marco de la reforma propuesta.

En este proyecto de Ley, además se recomienda tener en cuenta temas cruciales como reducción de los regímenes especiales, la simplificación de trámites y la agilización de los procesos de selección objetiva, la armonización del proceso contractual con el proceso presupuestal, la compilación normativa de las disposiciones dispersas y, el avance en el fortalecimiento de la Agencia Nacional Contratación Colombia Compra Eficiente, así como de la plataforma SECOP.

- **Acelerar la implementación de SECOP II y en el mejoramiento de la calidad de la información contractual publicada**

A partir de los ejercicios ciudadanos de seguimiento a la contratación pública realizados por la Alianza *“Ciudadanía Activa, Con los Ojos Puestos en los Recursos COVID-19⁸”*, se identificaron varias debilidades frente a la calidad de la información contractual del país, relacionadas con la baja calidad en la información contractual, la falta de coincidencia entre campos de datos básicos del SECOP I, II y la Tienda Virtual del Estado, la existencia de contratos repetidos en SECOP, la insuficiencia de los programas de capacitación a servidores públicos en el manejo de SECOP, retrasos en la publicación de información por parte de las entidades contratantes y la dificultad de realizar seguimiento a los contratos para el manejo de la emergencia.

Adicionalmente, y aunque fue un compromiso del Plan Nacional de Desarrollo, no se ha evidencian avances en la interoperabilidad del SECOP con las bases de datos y registros del

⁸ Las organizaciones que componen esta iniciativa son Comité Transparencia por Santander; Cordupaz; Corporación Cívica de Caldas; Corporación VIGÍA Cívica, Pereira; Alianza por una Cali más transparente y participativa; Funcicar y Transparencia por Colombia.

Registro Único Empresarial (RUES), el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) y el manual funcional del Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP).

Para promover las mejoras en la publicación de información contractual del país, se han mantenido contacto con la Agencia Nacional de Contratación Pública, quien ha recibido las recomendaciones presentadas por la ciudadanía. Dentro de ellas se encuentran:

- Articular el portal de Transparencia Económica y los mecanismos de presupuestación al Sistema Electrónico de Contratación Pública.
- Profundizar los procesos de capacitación de los encargados de los procesos de contratación.
- Garantizar la oportunidad en el acceso a la información mediante el establecimiento de procedimientos de seguimiento ante las entidades públicas.
- Profundizar la estandarización de la información consignada en SECOP. Particularmente, resulta indispensable que se estandaricen las casillas relacionadas con nombre de entidades, identificación de municipios (retomando el código DIVIPOLA⁹), tipos y detalles contractuales.
- Ajustar los identificadores únicos que se encuentran en la plataforma y que posibilitan el cruce de distintas bases de datos. Este es el caso del código BPIN y los números de identificación personal, los cuáles en distintas oportunidades no se digitan de forma adecuada en el ingreso de información a la plataforma.
- Garantizar la interoperabilidad con otras bases de datos del Estado.
- Excluir de las plataformas los registros de prueba y registros repetidos.
- Establecer procesos de verificación y validación de la información.
- Incluir marcador COVID en los registros de SECOP
- Estandarizar los campos de información entre SECOP I y II.

Empleo Público.

- **Fortalecimiento de la plataforma SIGEP.**

El Sistema de Información y Gestión del Empleo Público SIGEP fue diseñado por el Departamento Administrativo de la Función Pública para consultar la información de todos los servidores públicos y contratistas del Estado colombiano; este sistema ha sido un avance importante en términos de acceso a la información sobre el empleo público colombiano y aún más con la reciente inclusión de los datos sobre declaraciones de bienes y rentas y de conflictos de intereses establecido por la ley 2013 de 2019. Sin embargo, no toda la información se encuentra disponible al público en formatos abiertos lo que dificulta su procesamiento y el escrutinio por parte de la sociedad civil.

⁹ Codificación de la División Política Administrativa De Colombia.

Se recomienda modificar los procesos de recolección de información del SIGEP para que estos se ajusten a criterios de datos abiertos y que se facilite la sistematización de los datos. Actualmente la recolección de información sobre conflictos de intereses, bienes y renta de los servidores públicos se hace mediante el cargue de un documento en tipo PDF. Para que SIGEP pase a ser un sistema de información, resulta indispensable iniciar la recolección de información de datos en la plataforma, mediante la recolección de información básica por medio de categorías cerradas sobre el servidor que registra la información (cédula, entidad, cargo, municipio, ingresos, patrimonio, etc.).

Dicha información deberá ser dispuesta posteriormente como un dataset en la página de datos del Estado. De esta forma, se posibilitará el cruce y análisis de la información consignada en las declaraciones de bienes, rentas y conflictos de intereses, incluyendo los aumentos acelerados de patrimonios y la revisión de potenciales conflictos de intereses.

Acceso a la información.

- **Derogar el artículo 5 del decreto 491 de 2020.**

El decreto 491 de 2020 incluye la ampliación de plazos para responder a solicitudes de información. Esta ampliación pudo ser pertinente en el comienzo de la emergencia pues las entidades públicas requerían adaptarse a las nuevas dinámicas de la virtualidad y el aislamiento obligatorio.

Luego de más de un año de la expedición del decreto, éste resulta inconveniente para el control social, y atenta contra el derecho de acceso a la información al no propender por la entrega oportuna de información. Se recomienda derogar dicho artículo cuanto antes para brindar mayores garantías a la ciudadanía para acceder a la información y realizar control social.