

# Documento Conpes Social

---

167

Consejo Nacional de Política Económica y Social  
República de Colombia  
Departamento Nacional de Planeación

## ESTRATEGIA NACIONAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL ANTICORRUPCIÓN

DNP: DJSG, DSEPP, DIFP, OAJ, DDTS, DR  
Presidencia de la República  
Ministerio del Interior  
Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
Ministerio de Minas y Energía  
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo  
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones  
Ministerio de Cultura  
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio  
Ministerio de Educación Nacional  
Ministerio de Salud y Protección Social  
Departamento Administrativo de la Función Pública  
Departamento Administrativo Nacional de Estadística  
Departamento para la Prosperidad Social  
Fiscalía General de la Nación  
Contraloría General de la República  
Procuraduría General de la Nación  
Auditoría General de la República

Versión aprobada

Bogotá D.C., 9 de noviembre de 2013

### **Resumen**

Este documento presenta a consideración del CONPES, el componente nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA), cuyo objetivo central es fortalecer las herramientas y mecanismos para la prevención, investigación y sanción de la corrupción en Colombia. La PPIA se desarrolla en dos componentes: el presente documento CONPES y otro documento que presenta otras herramientas de gestión de política pública anticorrupción. Las acciones que acá se proponen están dirigidas, desde la perspectiva preventiva a: mejorar el acceso y la calidad de la información pública; mejorar las herramientas de gestión anticorrupción, aumentar la incidencia del control social sobre la gestión pública, y promover la integridad y la cultura de la legalidad en el Estado y la sociedad. De otra parte, desde la perspectiva de la investigación y sanción, se incluyen acciones para luchar contra la impunidad en los actos de corrupción. El documento está organizado sobre cinco ejes de acción orientados a objetivos específicos, que resultan de ejes problemáticos priorizados en el diagnóstico. Adicionalmente, se desarrollan unas estrategias transversales que contribuirán a la sostenibilidad de la política. El Documento CONPES, y en general la PPIA, es resultado de un proceso participativo con entidades públicas y actores sociales y políticos en el ámbito nacional y territorial.

**Clasificación: M012**

**Palabras clave:** Corrupción; prevención, investigación y sanción de la corrupción; transparencia, información pública y rendición de cuentas; participación ciudadana y control social; gestión pública; integridad y cultura de la legalidad; impunidad.

## **Listado de abreviaturas**

- APC:** Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia.
- CPI** (abreviatura en inglés): Índice de Percepción de Corrupción.
- DAFP:** Departamento Administrativo de la Función Pública.
- DANE:** Departamento Nacional de Estadística.
- DNP:** Departamento Nacional de Planeación.
- EDI:** Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional.
- EDID:** Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Departamental.
- IGA:** Índice de Gobierno Abierto.
- IGI:** Índice Global de Integridad.
- MECI:** Modelo Estándar de Control Interno.
- MESICIC:** Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción.
- MURC:** Manual Único de Rendición de Cuentas.
- NSIC:** National Strategy Information Center.
- OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- ODM:** Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- AGA** (abreviatura en inglés): Alianza de Gobierno Abierto.
- PPLCC:** Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción.
- PND:** Plan Nacional de Desarrollo.
- PNUD:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PPIA:** Política Pública Integral Anticorrupción.
- SECOP:** Sistema Electrónico de Contratación Pública.
- SIDEPAR:** Sistema de Información Nacional de Participación Ciudadana.
- SIU:** Sistema Único de Información
- SIGEP:** Sistema de Información y Gestión de Empleo Público.
- USAID:** Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (por sus siglas en inglés).
- WTI** (abreviatura en inglés): Indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial

## Tabla de contenido

I.	Introducción .....	5
II.	Antecedentes .....	6
	<u>A.</u> Antecedentes de política y espacios institucionales .....	6
	<u>B.</u> Origen de la iniciativa .....	8
	<u>C.</u> Proceso participativo .....	9
III.	Marco analítico.....	10
	<u>A.</u> Marco normativo.....	10
	<u>B.</u> Marco conceptual.....	12
IV.	Diagnóstico .....	14
	<u>A.</u> Problema central .....	14
	<u>B.</u> Efectos del problema central.....	19
	<u>C.</u> Principales problemas identificados .....	20
V.	Objetivos.....	42
VI.	Plan de Acción .....	42
VII.	Financiamiento.....	53
VIII.	Recomendaciones.....	56
IX.	Bibliografía.....	58

## **I. Introducción**

Este documento presenta a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), el componente principal de la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA). Éste contiene los elementos de política que están directamente relacionados con la gestión de la lucha contra la corrupción en el ámbito nacional; organizando las acciones y recomendaciones de corto y mediano plazo que conciernen a las entidades de la rama ejecutiva del nivel nacional. Adicionalmente, teniendo en cuenta la magnitud y complejidad del fenómeno de la corrupción se proponen también sugerencias para la rama judicial, los órganos de control y el nivel territorial. Si bien el documento CONPES no incluye acciones específicas que sean responsabilidad de las entidades territoriales, sí contiene acciones no sólo de impacto territorial, sino orientadas a facilitar la gestión en el nivel regional y local.

La formulación de la PPIA fue liderada por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), con el apoyo de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC) y el soporte técnico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el marco de un Convenio de cooperación técnica firmado el 15 de junio de 2012.

Este documento CONPES, por tanto, es el componente fundamental de la PPIA, la cual se complementa con un documento que contiene otras herramientas de gestión, que es de carácter práctico. El documento CONPES es el resultado de un proceso participativo realizado a través de numerosas consultas con actores del sector público nacional y territorial, con expertos nacionales e internacionales, con organizaciones de la sociedad civil, la academia, gremios y representantes del sector privado y otros actores sociales y políticos. El carácter participativo del proceso se mantuvo tanto en la fase de diagnóstico como en la construcción del plan de acción y la identificación de los otros instrumentos de política.

El objetivo central del documento es fortalecer las herramientas y mecanismos para la prevención, investigación y sanción de la corrupción, de manera que se puedan obtener resultados que reduzcan efectivamente la incidencia negativa de este fenómeno en la sociedad colombiana y se obtengan mayores niveles de transparencia e integridad en el

sector público y mayor corresponsabilidad del sector privado y la sociedad civil en la lucha contra la corrupción. Igualmente, se busca avanzar en un mejor entendimiento del fenómeno e implementar una estrategia integral de seguimiento, evaluación y monitoreo de los ejes de acción propuestos.

El documento CONPES se organiza en las siguientes secciones: *Antecedentes*, que describe los antecedentes de política, el origen de la iniciativa y el proceso participativo realizado; *Marco analítico*, compuesto por el marco normativo y el marco conceptual; *Diagnóstico*, que describe el problema central, los efectos del mismo y sus ejes problemáticos; *Objetivos*, que desarrolla el objetivo central, los ejes de acción con sus objetivos específicos y estrategias transversales para la sostenibilidad de la PPIA; y por último, las secciones de *Plan de acción*, *Financiamiento* y *Recomendaciones*, que describen de manera general la información de las matrices que hacen parte de este documento.

## **II. Antecedentes**

### **A. Antecedentes de política y espacios institucionales**

Con la creación del Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción (PPLCC), mediante el decreto 2405 de 1998, el país inició un esfuerzo sostenido de lucha contra la corrupción. El propósito central de dicho Programa era coordinar, tanto la implementación de las iniciativas gubernamentales, como su articulación con aquellas políticas y acciones que en el mismo sentido adelantaran los organismos de control y la sociedad civil. Pese a las muchas herramientas creadas e implementadas por parte del PPLCC, durante más de una década de existencia, estas no tuvieron una vocación de permanencia y obligatoriedad.

En el 2004, el PPLCC elaboró una propuesta de política pública de lucha contra la corrupción. Su objetivo era contar con instrumentos para la prevención, investigación y sanción de actos de corrupción pública, dentro del marco de un Estado Social de Derecho. Las líneas de acción de esta propuesta apuntaban a: (i) mejorar los controles de la administración pública, (ii) fortalecer el control social y ciudadano, (iii) unificar la

contratación estatal, (iv) implementar la carrera administrativa y meritocrática, y (v) mejorar la capacidad de los órganos de control para investigar, juzgar y sancionar actos de corrupción. Infortunadamente, esta iniciativa no se formalizó en una política pública que lograra implementar las acciones propuestas.

Posteriormente, mediante el Estatuto Anticorrupción, contenido en la Ley 1474 de 2011, se dan los lineamientos para la creación de la Secretaría de Transparencia, con la misión de asesorar y apoyar directamente al Presidente de la República en el diseño de una política integral de transparencia y lucha contra la corrupción y coordinar su implementación, en el marco de las políticas de buen gobierno<sup>1</sup>, dependencia que sustituye al PPLCC, según lo estipulado por el Decreto 4637 de 2011<sup>2</sup>, expedido por el Presidente de la República, Juan Manuel Santos. El Estatuto, además, retoma dos escenarios institucionales y crea uno:

- a. En primer lugar, retoma la figura de la Comisión Nacional de Moralización, la cual es presidida por el Presidente de la República y cuenta con la participación de las demás ramas del poder público y los órganos de control; algunas de sus funciones son velar por el cumplimiento y aplicación del Estatuto Anticorrupción y de la Ley 190 de 1995<sup>3</sup>; coordinar la realización de acciones conjuntas para la lucha contra la corrupción frente a entidades del orden nacional y territorial; coordinar el intercambio de información entre las entidades participantes; establecer indicadores de eficacia, eficiencia y transparencia obligatorios para la administración pública; y adoptar una estrategia anual que propenda por los principios que deben regir a la administración pública. Bajo este contexto, es importante mencionar que los ejes o las temáticas del presente documento CONPES fueron aprobados en sesión de la citada comisión.
- b. En el mismo sentido, retoma la organización de las Comisiones Regionales de Moralización, correspondientes a cada departamento, como los entes encargados de aplicar y poner en marcha los lineamientos de la Comisión Nacional de Moralización y

---

<sup>1</sup> De acuerdo con el DNP, los principios orientadores del Buen Gobierno consisten en (i) Transparencia y rendición de cuentas, (ii) gestión pública efectiva, (iii) participación y servicio al ciudadano, (iv) vocación por el servicio público, y (v) estrategias de lucha contra la corrupción.

<sup>2</sup> Por el cual se suprime y se crea una Secretaría y se suprime un programa en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y se dictan otras disposiciones.

<sup>3</sup> Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa.

coordinar en el nivel territorial las acciones de los órganos de prevención, investigación y sanción de la corrupción. A la fecha, ya se han instalado las 32 Comisiones Regionales de Moralización.

- c. Finalmente, el Estatuto crea la figura de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción, integrada por representantes de los gremios económicos, por ONG con experiencia en el tema, universidades, medios, veedurías ciudadanas, el Consejo Nacional de Planeación, organizaciones sindicales. Entre sus funciones está realizar un informe anual de seguimiento, evaluación y recomendaciones de políticas, planes y programas en la materia; promover la adopción de códigos de ética y buenas prácticas en el sector privado; y hacer seguimiento especial a los casos e investigaciones por corrupción de alto impacto, entre otras.

#### B. Origen de la **iniciativa**

El Gobierno Nacional, en el Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014 *Prosperidad para Todos*, incluyó en los soportes transversales para lograr la prosperidad democrática una sección de “Buen gobierno, participación ciudadana y lucha contra la corrupción” en el componente de Soportes Transversales para la Prosperidad Democrática. Dentro de esta sección, se señala que las estrategias para reducir la corrupción se deben encaminar prioritariamente a la prevención de este fenómeno, a mejorar la capacidad de investigación y sanción, y a desarrollar herramientas para luchar contra la impunidad en los delitos asociados a la corrupción, involucrando al sector privado y a actores sociales, y fortaleciendo el control social y político. Con estas orientaciones se inició una estrategia para formular una política pública integral contra la corrupción.

En el mismo sentido, en el año 2012, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y con el objeto de contribuir a la construcción de una estrategia unificada de lucha contra la corrupción; elaboró un documento diagnóstico de las posibles causas y las prácticas de corrupción en Colombia, el cual establecía orientaciones para el diseño y la implementación de una política integral de lucha contra la corrupción, algunas de las cuales se encuentran incorporadas en este documento.

### **C. Proceso participativo**

La formulación de la PPIA, y en particular del documento CONPES, se hizo a través de un amplio proceso participativo. La Política recoge los resultados de este proceso participativo después de su sistematización, análisis, diseño y priorización.

Este proceso, se realizó desde la fase de construcción del diagnóstico hasta la elaboración de los ejes de acción. Para la primera etapa, las consultas se concentraron en recoger información diagnóstica sobre el fenómeno en las regiones, desde la perspectiva institucional, académica y de la sociedad civil. En la fase de elaboración de propuestas, el objetivo de las consultas fue recibir el mayor número de propuestas posibles y sistematizarlas.

Se realizaron 15 consultas regionales, con más de 532 asistentes presenciales y transmisión en vivo en línea a través de la página de la Urna de Cristal y la página institucional del PNUD Colombia; seis consultas nacionales; cuatro mesas con representantes de los sectores de salud, agua potable y saneamiento básico, minería, y educación; y un gran número de mesas de trabajo con entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil, así como consultas personalizadas a expertos nacionales e internacionales.

Para la última etapa de formulación de la PPIA, a través de la Urna de Cristal, el Gobierno Nacional habilitó un espacio para que la ciudadanía en general, participara con la presentación de opiniones y propuestas respecto a iniciativas de la lucha contra la corrupción, la promoción de la transparencia y el ejercicio del control social.

El espacio que estuvo abierto entre el 25 de abril y el 31 de mayo de 2013 involucraba una campaña pedagógica de participación con los siguientes objetivos:

- a. Difundir la política y recibir las inquietudes de los colombianos sobre sus componentes.
- b. Centralizar la información sobre las iniciativas del gobierno para luchar contra la corrupción, para mejorar la atención al ciudadano y para incentivar la transparencia.

- c. Abrir un espacio de participación y construcción colectiva permanente sobre estos temas específicos.

El alcance de la estrategia, tuvo como resultado un número total de 3.952 visitas al micro sitio de la política integral anticorrupción, 3.025 participaciones con respuestas a encuestas, interacciones en redes sociales y un total de 5.970.394 impresiones (número de veces en las que algún contenido relacionado con la campaña se mostró).

### **III. Marco analítico**

#### **A. Marco normativo**

A nivel internacional Colombia ha suscrito una serie de convenios a través de los cuales se comprometió a adecuar sus normas y mecanismos para prevenir y reducir la corrupción. Dentro de estos convenios se encuentra la *“Convención de Lucha Contra el Soborno Internacional”* que busca combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales aprobada e incorporada en el ordenamiento jurídico a través de la Ley 1573 de 2012; la *“Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Corrupción”* mediante Ley 970 de 2005 la cual busca, entre otras disposiciones, promover y fortalecer las medidas para prevenir más eficaz y eficientemente la corrupción; y la *“Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción”* adoptada mediante la Ley 412 de 1997 la cual se centra en las herramientas existentes para el fortalecimiento de medidas preventivas, precisión de algunos actos de corrupción, soborno transnacional, enriquecimiento ilícito entre otros. En la Tabla 1 (ver Anexos), anexa al presente documento, se presenta la descripción general y las herramientas desarrolladas por las principales convenciones internacionales vigentes en el país, anteriormente mencionadas.

Frente al estado de implementación de estas convenciones, vale la pena destacar que la PPIA se enmarca en el desarrollo del artículo 5 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción que establece que *“cada Estado parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la*

*participación de la sociedad y reflejen los principios del estado de derecho, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas”.*

Por su parte, los informes del Estado colombiano al Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), destacan importantes avances relacionados con la inclusión de la lucha contra la corrupción y la promoción de la transparencia en el Plan Nacional de Desarrollo; la adopción del Modelo Estándar de Control Interno (MECI) y de un formato de declaración de bienes y rentas; la realización de acciones conjuntas para la identificación de nuevas modalidades de corrupción; el traslado de pruebas del ámbito fiscal y disciplinario al sistema penal acusatorio; la adopción del Protocolo de Ética Superior y Buen Gobierno (Urna de Cristal); el Decreto Ley Anti trámites<sup>4</sup>; el mejoramiento de la plataforma tecnológica del Sistema de Seguimiento a Metas del Gobierno (SIGOB); y concertación y elaboración del Documento CONPES<sup>5</sup> sobre rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos, entre otros.

En la aplicación a nivel nacional, el desarrollo normativo ha sido importante; desde la misma Constitución Política de 1991 se incluyen varios artículos directamente relacionados con la lucha contra la corrupción<sup>6</sup>. El mayor desarrollo reciente se presenta con la expedición del Estatuto Anticorrupción, aprobado mediante la Ley 1474 de 2010.

Dentro de las principales normas más relevantes se encuentra: el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Decreto 734 de 2012); el Decreto anti trámites (Decreto 019 de 2012); el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011); la reglamentación del control fiscal en Colombia (Ley 1416 de 2010); las normas para el ejercicio del control interno (Ley 87 de 1993), el Modelo Estándar de Control Interno (Decreto 1599 de 2005); la ley sobre Empleo Público y Carrera Administrativa (Ley 909 de 2004); la

---

<sup>4</sup> Decreto Ley 019 de 2012.

<sup>5</sup> Conpes 3654 del 12 de abril de 2010: Política de Rendición de Cuentas de la Rama Ejecutiva a los Ciudadanos

<sup>6</sup> Por ejemplo: artículo 1 (descentralización, autonomía de las entidades territoriales y participación), artículo 2 (fines esenciales del Estado), artículo 23 (derecho de petición), artículo 90 (responsabilidad patrimonial de los servidores públicos), artículo 122 a 129 (función pública, carrera administrativa, causales de inhabilidad e incompatibilidad para servidores públicos), artículos 183 y 184 (pérdida de investidura), artículo 209 (función administrativa), artículo 250 (Funciones Fiscalía General de la Nación), artículo 267 (Contraloría General de la República), artículo 269 (control interno), artículo 270 (participación ciudadana), artículo 275 (Ministerio Público) y artículo 360 (régimen económico).

reglamentación de las veedurías ciudadanas (Ley 850 de 2003); el Código Único Disciplinario (Ley 734 de 2002); y el Proceso de Responsabilidad Fiscal (Ley 610 de 2000). En la Tabla No. 2 adjunta al presente documento (ver Anexos), se presenta una breve descripción de las normas más relevantes, ordenadas cronológicamente, iniciando por las más recientes.

## **B. Marco conceptual**

La corrupción se puede entender como un fenómeno cíclico que se auto refuerza y en donde sus causas y consecuencias se alimentan mutuamente. Factores como la desigualdad social, los inadecuados diseños institucionales, los incentivos perversos para el oportunismo, la impunidad frente a las prácticas corruptas, y la aceptación social de la corrupción son, en diferentes momentos, simultáneamente causas y consecuencias del fenómeno.

A partir de la revisión del estado del arte y los análisis recientes sobre el fenómeno, la corrupción se entiende como *“el uso del poder para desviar la gestión de lo público hacia el beneficio privado”*<sup>7</sup>. Esto implica que las prácticas corruptas son realizadas por actores públicos y/o privados con poder e incidencia en la toma de decisiones y la administración de los bienes públicos.

La corrupción, por tanto, es un fenómeno complejo y multidimensional que incide negativamente en los ámbitos económico, social, cultural, político y ético de una sociedad; que además afecta las condiciones de vida de los ciudadanos y sus capacidades para el Desarrollo Humano<sup>8</sup>. Su complejidad radica en que todas sus dimensiones son interdependientes; por ejemplo, las prácticas de corrupción en las esferas política o

---

<sup>7</sup> Esta definición de trabajo fue elaborada por el equipo técnico del PNUD, y se basa en la definición propuesta por el PNUD a nivel global y en la revisión de literatura adelantado dentro del proceso de diagnóstico la Política Pública Integral Anticorrupción.

<sup>8</sup> De acuerdo con la definición del PNUD (<http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=aAa020081--&volver=1>), el Desarrollo Humano “busca garantizar el ambiente necesario para que las personas y los grupos humanos puedan desarrollar sus potencialidades y así llevar una vida creativa y productiva conforme con sus necesidades e intereses. Esta forma de ver el desarrollo se centra en ampliar las opciones que tienen las personas para llevar la vida que valoran, es decir, en aumentar el conjunto de cosas que las personas pueden ser y hacer en sus vidas. Así el desarrollo es mucho más que el crecimiento económico, éste es solo un medio – uno de los más importantes – para expandir las opciones de la gente”

económica tienen consecuencias directas a nivel social en la provisión de bienes y servicios que garantizan el bienestar de la población.

Ahora, en un Estado afectado por corrupción sistémica, es decir, aquella que permea a las mismas instituciones<sup>9</sup> que deberían estar encargadas de eliminarla (Persson, Rothstein, & Teorell, 2012) este fenómeno cíclico se transforma en un círculo vicioso, en el que el Estado pierde rápidamente su legitimidad y su capacidad para gobernar en favor del bien común (PNUD, 2004). El fenómeno de la corrupción es dinámico y de rápida adaptación; razón por la cual la gestión anticorrupción debe concentrarse en los factores o eslabones que encadenan el círculo vicioso y no solo en resolver algunas causas y consecuencias coyunturales.

Por lo anterior, la corrupción se presenta en un escenario de instituciones débiles, que por su diseño o evolución no tienen la capacidad de hacer cumplir las reglas y normas que contienen, son ineficientes e ineficaces, son percibidas como injustas e inequitativas, y no cuentan con mecanismos para controlar el oportunismo, ni para adaptarse a los cambios del entorno. Por lo tanto, si las instituciones son débiles, es decir, las reglas de juego no están bien diseñadas, esto permite ventanas de oportunidad a la corrupción (Martínez, 2009).

En este sentido, el papel del Estado es determinante, tanto para entender el fenómeno como para la implementación de medidas concretas en la lucha contra la corrupción. Por lo tanto, las debilidades de las herramientas y mecanismos para prevenir, investigar y sancionar, facilitan oportunidades para prácticas corruptas en todos los niveles del poder.

Un Estado débil tiene sistemas de control débiles, cooptación del Estado, injusticia e impunidad, ineficiencias en el sistema de empleo público, dificultades para la descentralización, limitaciones al control político, opaca financiación de los partidos políticos, y un escaso impacto de la participación ciudadana en las decisiones públicas.

---

<sup>9</sup> Para el análisis del fenómeno se utiliza una aproximación institucional, en la cual la corrupción es entendida en un contexto de arreglos institucionales, de sistemas de incentivos (incluyendo los incentivos perversos), de cambio institucional y organizacional, así como de comportamiento individual y colectivo; en este orden de ideas, la corrupción es una falla institucional. Se entiende el concepto de instituciones como las reglas de juego de una sociedad, que operan como restricciones dando forma a la interacción humana; por consiguiente, estructuran incentivos para regular el comportamiento de los individuos y las organizaciones (North, 1990).

La lucha contra la corrupción, por tanto, es de gran importancia para el desarrollo de una sociedad, toda vez que las consecuencias del fenómeno son estructurales. Una práctica de corrupción no solo viola una regla particular o impacta una decisión colectiva específica, sino que afecta la legitimidad del Estado, profundiza la desigualdad y las asimetrías de poder, lo que se puede traducir en inseguridad e inestabilidad.

Por esto, la corrupción no solo puede aumentar la pobreza a través de la desaceleración del crecimiento económico, sino también a través de la reducción e ineficiencia de inversiones sociales. Sistemas sociales con altos grados de corrupción tienen políticas públicas inefectivas y mal focalizadas; adicionalmente, el fenómeno genera costos extra en la inversión pública y propicia la toma de decisiones sub-óptimas para el interés general.

En igual medida, afecta el capital social debido a que tiene efectos sobre la confianza entre los ciudadanos, hacia sus organizaciones, y entre el Estado y la sociedad. Una de las consecuencias del debilitamiento del capital social puede ser el aumento de la desigualdad y la violencia, lo que a su vez facilita la captura o cooptación del Estado por intereses particulares. Esta captura es el escenario propicio para permitir la impunidad, obstaculizando el desarrollo de balances de poder y de instituciones eficientes en los que las normas se aplican de manera igualitaria, equitativa y orientada por el bien común.

#### **IV. Diagnóstico**

##### **A. Problema central: Ineficacia de las herramientas y mecanismos para la prevención, investigación y sanción de la corrupción**

En el marco de la Constitución Política de 1991, Colombia ha realizado esfuerzos normativos para combatir la corrupción. También se han emprendido iniciativas desde la rama ejecutiva del poder público, a través de los Planes Nacionales de Desarrollo y con propuestas de política pública, como la liderada en 2004 por el PPLCC. A nivel de los órganos de control se han liderado acciones por parte de la Procuraduría General de la Nación (PGN) y la Contraloría General de la República (CGR), entre otros.

Pese a lo anterior, en materia anticorrupción, la situación de la corrupción en el país refleja que las estrategias diseñadas en los últimos años no han generado los resultados esperados;

lo que demuestra la existencia de un problema de ineficacia de las herramientas y mecanismos para la prevención, investigación y sanción de la corrupción.

Esta ineficacia se evidencia también en las mediciones internacionales respecto al estado de las herramientas y mecanismos anticorrupción en el país. Así, el Índice Global de Integridad (IGI) elaborado por la organización Global Integrity<sup>10</sup>, encargado de medir las herramientas anticorrupción con las que cuenta un país, para el 2011 concluyó que si bien Colombia tiene una óptima estructura legal anticorrupción (94 puntos sobre 100), la implementación de la misma es regular (67 puntos sobre 100). Aunque aclara que la brecha de implementación se ha venido disminuyendo desde el 2005, lo cual es muestra de progresos en la agenda de buen gobierno del país.

No obstante, frente al Índice de Percepción de Corrupción (CPI) de Transparencia Internacional<sup>11</sup>, durante más de 10 años Colombia ha mantenido puntajes que oscilan entre los 3 y 4 puntos, lo que puede clasificarse como niveles de corrupción media a alta.

En el mismo sentido, los resultados del Barómetro de Corrupción de Transparencia Internacional, para el año 2013 muestran que en los últimos 2 años aumentó a un 56% la percepción frente a cómo ha cambiado el nivel de corrupción en el país, mostrando a los partidos políticos y a la rama legislativa como los peores calificados.

Otro indicador de percepción relevante es el Barómetro de las Américas, realizado por Latin American Public Opinion Project (LAPOP), el cual mide los valores y el comportamiento democrático de los países donde es aplicado. Para el 2012 los resultados de la medición permitieron concluir que los ciudadanos de América Latina consideran la corrupción en el sector público como un fenómeno generalizado. Colombia fue el país de la región con mayor percepción de corrupción con un puntaje promedio de 82 puntos sobre

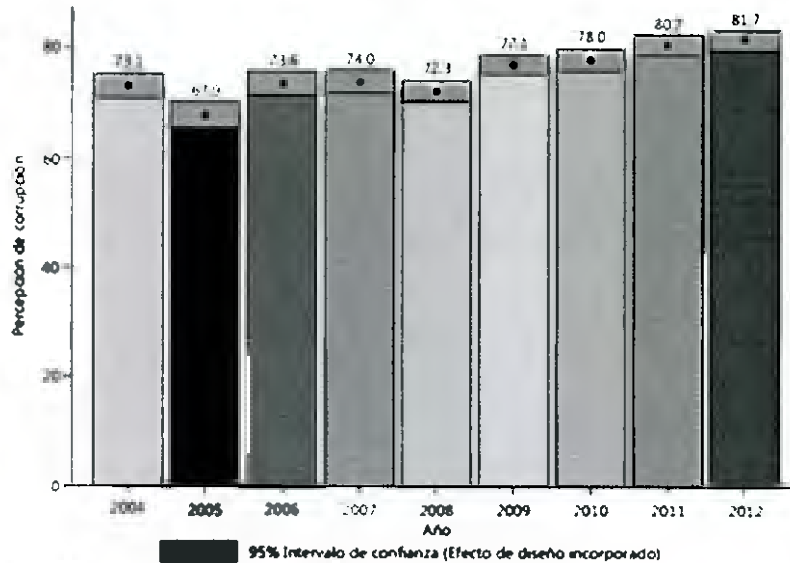
---

<sup>10</sup> El IGI evalúa la existencia, eficacia y el acceso de los ciudadanos a los mecanismos anticorrupción con los que cuentan los gobiernos en el ámbito nacional. No mide la corrupción sino las herramientas y estrategias que se utilizan para contrarrestar el fenómeno, como son la rendición de cuentas, la transparencia, el control ciudadano, etc.

<sup>11</sup> El CPI mide el nivel de corrupción en los países según la percepción de expertos. Para la medición del año 2012 se utilizaron datos cuantitativos de 17 fuentes creadas por 13 organizaciones independientes. Cada fuente mide el alcance de la corrupción en los sectores público y político y proporciona una clasificación de países, donde 0 significa un país que se percibe como altamente corrupto y 10 significa un país que se percibe con ausencia de corrupción. Se requieren mínimo 3 fuentes disponibles por país para hacer la medición.

100 (ver Gráfico 1). Pese a las acciones tomadas al respecto, la percepción de una alta corrupción se mantiene.

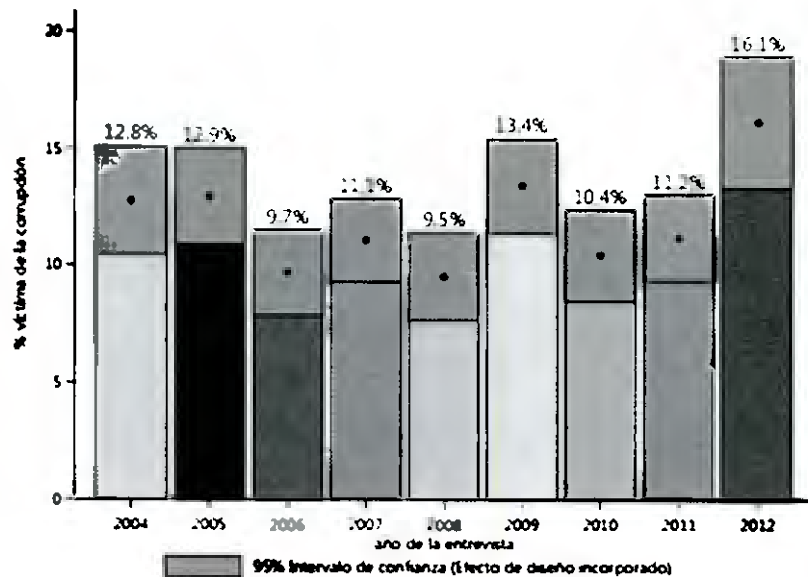
**Gráfico 1. Percepción de corrupción en Colombia 2004-2012**



Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP

Sin embargo, sólo un 16,4% de los ciudadanos encuestados afirmó haber sido víctima de algún hecho de corrupción. Como puede verse en el Gráfico 2, este porcentaje se duplicó en solo un año. En este sentido, el *“aumento en la tasa de victimización, combinado con el aumento mencionado en el nivel de percepción de corrupción, sí constituye una señal preocupante que sugiere un aumento real en la corrupción en el país”* (Barómetro de las Américas, 2012, pág. 97).

**Gráfico 2. Victimización por corrupción en 2004-2012**



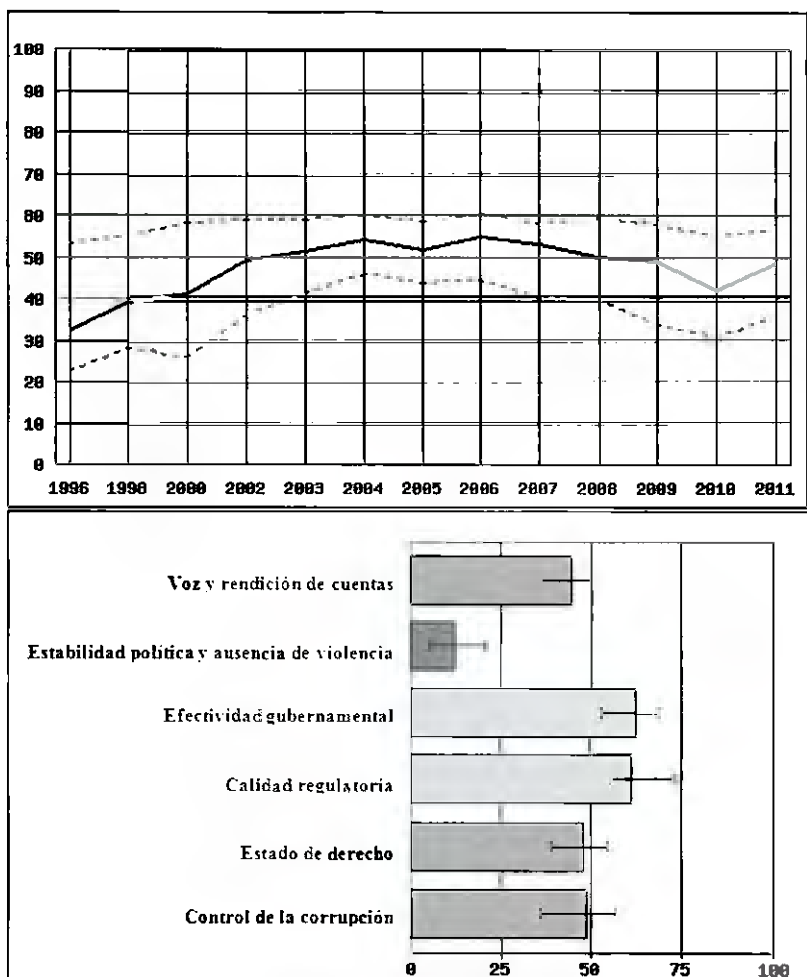
Fuente: Barómetro de las Américas, LAPOP

En cuanto a los Indicadores de Gobernabilidad (WGI) del Banco Mundial<sup>12</sup>, respecto al control de la corrupción, para la medición del 2011, Colombia obtiene una puntuación de 48,8 sobre 100 (ver Gráfica 3), representando un aumento si se tiene en cuenta que en años anteriores se evidenciaba una tendencia a la baja. Esto refleja para el país un avance importante, más no suficiente en términos de esfuerzos en las herramientas y mecanismos disponibles para combatir el fenómeno.

<sup>12</sup> Los WGI identifica más de 35 fuentes individuales de datos sobre la percepción de la gobernabilidad, entendida como el conjunto de instituciones formales e informales que determinan el modo en que es ejercida la autoridad en un país, en 212 países para las siguientes seis dimensiones: 1. voz y rendición de cuentas, 2. estabilidad política y ausencia de violencia, 3. efectividad gubernamental, 4. calidad regulatoria, 5. Estado de Derecho y 6. control de la corrupción. Para que la evaluación de un país en el indicador se considere "positiva" la misma tiene que superar los 50 puntos sobre 100.

**Gráfico 3. Indicadores de Gobernabilidad (WGI). Control de Corrupción 1996- 2011**

**Rangos percentiles (0-100)**



Fuente: Banco Mundial

A partir del diagnóstico, se identificó que los principales factores relacionados con el problema de la ineficacia de las herramientas y mecanismos para la prevención de la corrupción se relacionan con un deficiente acceso y calidad de la información, deficiencias en algunas herramientas de gestión pública, debilidades del control social y escasos resultados de la promoción de la integridad y la cultura de la legalidad en el Estado y la sociedad. En cuanto a la investigación y sanción, el factor principal de la ineficacia corresponde a los altos niveles de impunidad en actos de corrupción.

## **B. Efectos del problema central**

La ineficacia de las herramientas y mecanismos para la prevención, investigación y sanción de la corrupción tiene consecuencias en los niveles económico, social, político, jurídico y ético de la sociedad colombiana.

- A nivel económico hay un impacto directo sobre las finanzas públicas, conduciendo a un menor crecimiento económico y a desequilibrios en la distribución de la riqueza, en el sentido que *“la corrupción traslada fondos del sector público y los pone en manos de particulares, lo que a menudo resulta en un gasto ineficiente de recursos y en una calidad inferior de los servicios públicos”* (Pharr, citado en Barómetro de las Américas, 2012).

- A nivel social se produce una pérdida de confianza en las instituciones, en la medida en que las políticas y estrategias no logran arrojar resultados positivos en términos de reducción del fenómeno, conduciendo a una debilidad de valores fundamentales en la sociedad y a menores resultados de las políticas sociales, aumentando la inequidad.

- A nivel político, la ineficacia de las herramientas y mecanismos para la prevención, investigación y sanción de la lucha contra la corrupción, tiene efectos en el sistema democrático, pues *“genera un riesgo de alineación política, es decir una actitud de indiferencia e incredulidad frente a las instituciones políticas y sus dirigentes”* (USAID, 2012, sin publicar).

Además de lo anterior, los ciudadanos se sienten poco atraídos a ejercer el derecho y cumplir el deber de participar en la vida política, social y económica del país, rompiéndose la relación de confianza entre el gobernante y el ciudadano, afectando el principio democrático del Estado. La consecuencia más inmediata, por tanto, es la sustitución de los intereses de los ciudadanos por los intereses particulares de quien los representa y los de otros sujetos ajenos a la relación de confianza y de mandato existente entre elector y elegido. Esto se traduce en un escenario de politización de las instituciones y la captura del Estado por intereses privados.

- Por su parte, el sistema jurídico también se ve afectado por el fenómeno de la corrupción, a través de los actos u omisiones que llevan al uso de la función pública para el beneficio

propio o de terceros (Transparencia por Colombia, 2012). La corrupción en la justicia distorsiona su papel de proteger las libertades y derechos civiles de los ciudadanos y garantizar un juicio imparcial, gestionado por un juez competente y justo. Por tanto, se favorece la presencia de impunidad.

Finalmente, a nivel ético, la ineficacia de las herramientas y mecanismos para prevenir, investigar y sancionar la corrupción, conduce a que los ciudadanos no identifiquen claramente el hecho incorrecto ni tampoco el riesgo que implica cometer el acto corrupto, pues en la mayoría de ocasiones no se reconoce la corrupción como un delito, ni se reconocen sus consecuencias negativas, creencia que termina afectando el bienestar general. Adicionalmente, el hecho de que el mal uso de los recursos públicos que hace una persona, no se vea reflejado en un daño a un individuo específico, sino a toda la sociedad, hace que sean pocas las probabilidades de generar sentimientos de arrepentimiento o aversión (Salcedo, Zuleta, Beltrán, & Rubio, 2007).

En conclusión, todos estos efectos del problema en diversas dimensiones, obstaculizan la prestación de servicios sociales y la administración de bienes públicos orientados al bien común, vulnerando la garantía de los derechos humanos, impidiendo que se presten las condiciones necesarias para fomentar el desarrollo humano, y provocando la disminución de la calidad de vida de los ciudadanos y la reproducción de inequidades sociales.

### **C. Principales problemas identificados**

#### **1. Deficiente acceso y calidad de la información pública para la prevención de la corrupción**

El acceso a la información pública es uno de los pilares de la transparencia en la gestión pública y un requisito esencial para el control social y la participación ciudadana. Sin embargo, en Colombia existen limitaciones en términos de calidad y acceso a la información pública, con lo que se incrementa el riesgo de corrupción pues se genera opacidad y se aumentan las oportunidades para la ocurrencia de este fenómeno.

El avance más reciente en la materia, es la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional<sup>13</sup>, que busca regular el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho, y las excepciones a la publicidad de información. Si bien se espera que esta iniciativa dote al país de un marco de acción en la materia a continuación se exponen algunos de los problemas no resueltos en la misma a la vez que presenta algunas de las acciones necesarias para la implementación de las directrices contenidas en la citada norma.

### *1.1 Insuficientes estándares de calidad de la información pública*

El primer problema está relacionado con insuficientes estándares de la calidad de la información pública. Reiteradamente, los resultados del Índice de Gobierno Abierto (IGA) publicados por la PGN, para los años 2010–2011 y 2011–2012 cuestionan la calidad y la cantidad de la información reportada por las entidades públicas. En el mismo sentido, los informes revelan la diversidad de sistemas de información con pluralidad de formatos que los entes sujetos de control deben diligenciar, lo que provoca un desgaste de recursos por la duplicidad de requerimientos y procesamiento de información poco estratégica.

Por otro lado, si bien con la expedición de la Ley 594 de 2000<sup>14</sup>, se establecieron las reglas y principios generales que regulan la función archivística del Estado, en las consultas territoriales realizadas se evidenció un amplio desconocimiento de la ley y sus principios por parte de los servidores públicos, lo que representa un serio problema al momento de garantizar los procedimientos mínimos de custodia de la información.

En el mismo sentido, la estrategia de “Lenguaje Claro” del Gobierno Nacional, que busca brindar herramientas para el uso del lenguaje ciudadano en las entidades públicas, así como motivar y orientar a los servidores públicos para la adopción del lenguaje claro en el servicio público, no ha sido lo suficientemente divulgada.

Finalmente, Colombia como miembro de la Alianza de Gobierno Abierto (AGA), tiene la obligación de seguir desarrollando acciones alineadas con los principios del gobierno

---

<sup>13</sup> Pendiente de sanción presidencial.

<sup>14</sup> Por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones.

abierto y del buen gobierno. En este sentido, debe permanecer en continua construcción de escenarios conjuntos con las organizaciones de la sociedad civil, para garantizar los estándares mínimos en los temas de gobierno en línea, acceso a la información pública y control social, entre otros.

### *1.2. Limitado acceso a la información pública para prevenir la corrupción*

La persistencia de los problemas en términos de acceso a la información para la participación ciudadana se evidencia en los resultados del IGA 2010–2011. Los resultados correspondientes a este instrumento durante la vigencia 2010 demuestran que el 84% de las gobernaciones y el 97% de las alcaldías no alcanzaron un nivel alto de cumplimiento de la “Fase de Información del Programa Gobierno en Línea del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones”. Por el contrario, para el año 2011 los resultados mejoraron, y conforme lo señaló Gobierno en Línea, tan sólo el 25% de las Gobernaciones y el 48% de las alcaldías no alcanzaron el nivel alto de cumplimiento de la misma fase de Información. Sin embargo, y pese a que los resultados mejoraron, continúan siendo bajos frente a los resultados esperados.

Por otro lado, es de resaltar que la imposibilidad de acceder a información de calidad en los procesos o las instancias de inversión de cuantiosos recursos públicos, no solo hace ineficiente el ejercicio de control social, sino que crea un escenario propicio para permitir la ocurrencia de actos corruptos.

En el mismo sentido, es evidente la necesidad del Estado colombiano por avanzar hacia la publicación y el conocimiento pleno de la ejecución presupuestal. El país ha dado un paso importante con la creación del Portal de Transparencia Económica del Gobierno Nacional, sin embargo, esta es una iniciativa que no se ha desarrollado en el ámbito territorial.

### *1.3. Escasa información respecto al fenómeno de la corrupción*

En la literatura internacional existe consenso sobre las dificultades que se presentan a la hora de estudiar la corrupción, empezando por la caracterización del fenómeno. Esto se debe a que su carácter encubierto hace complejo el análisis de las dinámicas y la medición

del mismo, creando la necesidad de poner en marcha estrategias anticorrupción que requieran un estudio constante y conocimiento exhaustivo.

Para el caso colombiano, el análisis se ha hecho a partir de las mediciones internacionales y de los estudios y diagnósticos realizados por académicos, universidades y organizaciones sociales. Sin embargo, no se cuenta con mediciones institucionales específicas para la corrupción, como lo evidencia el hecho de que el sector judicial no cuenta con información actualizada que permita determinar el estado de la lucha contra la corrupción en materia penal, así como tampoco se encuentra la información suficiente para realizar un seguimiento a la evolución de procesos penales relacionados con dichas temáticas. En este mismo sentido, pese a la existencia del MESICIC y la suscripción de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, en la actualidad no se evidencia la existencia de una evaluación permanente a la implementación de dichas normas desde el propio Estado colombiano.

Vale resaltar que la PGN lideró desde el 2012 la creación de un Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, con énfasis territorial, para detectar riesgos y actos de corrupción en la gestión pública (Secretaría de Transparencia, 2012). En la actualidad, el desarrollo y difusión de esta iniciativa está en cabeza de la Secretaría de Transparencia, sin embargo, esta herramienta aún requiere de varios desarrollos que le permitan consolidarse como una fuente reiterada de consulta.

## **2. Deficiencias en herramientas de gestión pública para la prevención de la corrupción**

Para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y la garantía de los derechos amparados constitucionalmente, el Estado cuenta con una serie de herramientas de carácter operativo, a través de las cuales se gestionan los asuntos públicos y que se convierten en la principal expresión de la administración pública. Sin embargo, existen deficiencias en algunas de estas herramientas, lo que conduce a que la administración sea más permeable a la corrupción y la prevención, investigación y sanción del fenómeno sea menos efectiva. A continuación se presentan las principales deficiencias:

## *2.1. Deficiencias en la integración de los procesos de planeación y gestión de las entidades públicas*

Según el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP, 2012) en materia de procesos de planeación y gestión, las entidades públicas, en cumplimiento de sus deberes legales, reportan y presentan información similar y en algunos casos repetida a varias instituciones del mismo Gobierno, lo que se traduce en una duplicación de esfuerzos para las entidades y, desde la perspectiva ciudadana, en poca claridad para hacer seguimiento a la información reportada.

De acuerdo con lo anterior, la Presidencia de la República, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Archivo General de la Nación y la Agencia Colombiana para la Contratación – Colombia Compra Eficiente; diseñaron el Modelo Integrado de Planeación y Gestión para las entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, el cual fue institucionalizado a través del Decreto 2482 de 2012. Este modelo integra los requerimientos dispuestos por las entidades mencionadas en cuanto a la implementación de las políticas públicas de desarrollo administrativo enunciadas en el Decreto, y crea una herramienta de seguimiento a su implementación por parte del resto de entidades: el Formulario Único de Reporte de Avance en la Gestión, el cual fue desarrollado e implementado en el año 2013 para las entidades del orden nacional.

Estas medidas son consecuentes con las inquietudes expuestas en las Mesas de Cumplimiento de Normas Estratégicas Anticorrupción realizadas por la PGN, para la socialización de los resultados del IGA 2011–2012. Allí, cerca de 596 alcaldes de los municipios participantes coincidieron en afirmar que en la actualidad deben presentar cerca de 136 reportes con una periodicidad que va de lo trimestral hasta lo anual. Además en la mayoría de los casos los municipios manifestaron no contar con la capacidad en términos de recursos técnicos y de personal para responder a tal demanda de reportes.

En este contexto, de acuerdo con el Estatuto Anticorrupción, es necesario hacer cumplir la obligación que tiene cada entidad del orden nacional, departamental y municipal de elaborar anualmente una estrategia de lucha contra la corrupción y de atención al

ciudadano, que contenga, entre otros elementos, el mapa de riesgos de corrupción en la respectiva entidad, las medidas concretas para mitigar esos riesgos, las estrategias anti trámites y los mecanismos para mejorar la atención al ciudadano y la rendición pública de cuentas.

Si bien la Secretaría de Transparencia ha elaborado una cartilla que contiene las estrategias metodológicas para la construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, su elaboración aún representa un escenario casi desconocido para muchas entidades públicas, especialmente aquellas del orden territorial, lo que demuestra un amplio desconocimiento de la norma y de los procesos por gran parte de los servidores públicos responsables.

## *2.2. Insuficientes mecanismos de transparencia en el acceso a cargos públicos*

De acuerdo con el Artículo 19 de la Ley 909 de 2004, *“El empleo público es el núcleo básico de la estructura de la función pública [...]. Se entiende como el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado”*. En este sentido, garantizar la existencia de mecanismos de meritocracia y transparencia en los temas de empleo público, se convierte en una necesidad para la prevención de prácticas irregulares que conllevan riesgos de corrupción en los sistemas de acceso a los cargos públicos y en la ejecución de las actividades que provengan de los funcionarios así seleccionados.

Según la Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional –EDI-, aplicada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE- para el 2012, el 28,7% de los servidores públicos refiere que, durante los últimos doce meses, la vinculación de funcionarios de libre nombramiento y remoción se basó en vínculos personales, familiares o de amistad; el 26,4% en influencias políticas y el 18,5% en vínculos regionalistas. Del informe publicado por la Auditoría General de la República de un total de 852.143 contratos reportados, 433.146 fueron de prestación de servicios y 156.013 fueron suscritos con personas naturales; es decir, que el 55% de la contratación total fue de prestación de servicios, indicando la posible existencia de nóminas paralelas y la posible institucionalización de vinculación de personal con contratos temporales.

Estas cifras permiten relacionar estrechamente el exceso en la contratación de personal por vía directa y por contratos de prestación de servicios con vínculos personales, familiares o políticos, lo que eleva el riesgo de corrupción para la toma de decisiones de carácter imparcial.

Finalmente, es importante tener en cuenta que, incluso al interior de los mismos órganos de control, se percibe la ausencia de procedimientos estrictos de carrera administrativa. A manera de ilustración, la Auditoría General de la República (2012), coincide en afirmar, entre otras problemáticas, que el sistema actual de elección de contralores territoriales y la carencia de la carrera administrativa en las contralorías territoriales, no garantiza ni el nivel técnico ni la independencia y autonomía, afectando los resultados esperados en el ejercicio del control fiscal.

### *2.3. Persistencia de corrupción asociada a la contratación pública*

La contratación pública como una de las principales herramientas mediante la cual actúa la administración, se ha convertido en uno de los escenarios más comunes para la ocurrencia de actos corruptos. En este sentido, *“la corrupción en la contratación, supone transgresión de la ley con fines diferentes a los dispuestos para la celebración y ejecución de contratos”* (PPLCC, 2005).

Así, pese a las reformas introducidas en la materia, relacionadas con procedimientos, publicidad de documentos, acceso a la información y objetividad en la selección de los contratistas; contempladas en normas como la Ley 1150 de 2007, el Decreto 066 de 2008, el Decreto 734 de 2012, el Decreto 1510 de 2013 y el Estatuto Anticorrupción de 2011, entre otras; las oportunidades para materializar los riesgos de corrupción en la contratación estatal persisten.

En cuanto a los costos asociados a la corrupción en la contratación, según la Auditoría General de la República (2010), las cifras superan la suma de 10 billones de pesos al año y para el presupuesto de las entidades territoriales los 4 billones de pesos.

De otro lado, respecto al cumplimiento de la ley, en lo referente al uso de sistemas de información electrónicos, según el IGA 2010–2011, en promedio, las entidades territoriales,

no están publicando en el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP) más del 64% de los contratos que deben estar en dicho sistema, y el 33% de las alcaldías no reportaron ni un solo contrato, a la vez que el 38% de los procesos contractuales registrados están desactualizados. Este mismo índice para el periodo 2011–2012, reportó que 21 gobernaciones se encuentran por debajo de los 50 puntos en la categoría de visibilidad de la contratación y en el ámbito municipal, en promedio, las alcaldías del país registraron 33 puntos en el cumplimiento de esta categoría.

#### *2.4. Presencia de corrupción en algunos trámites administrativos*

Debido a la recurrencia de riesgos de corrupción asociados a procedimientos y/o trámites administrativos, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 019 de 2012 (Decreto Ley Anti trámites), por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública. El Decreto, que se articula con otras normas del mismo rango, busca la optimización, eficacia y eficiencia de los procedimientos y trámites que se realizan al interior y con relación a la función pública.

Aprovechando el proceso de implementación del Decreto 019, es necesario reforzar los procesos de socialización con el fin de lograr la apropiación del mismo, ya que pese a que se han realizado varios eventos de difusión y actividades de acompañamiento, aún no se han cumplido en su totalidad los lineamientos establecidos en el Decreto. También se deberán fortalecer los mecanismos de seguimiento al cumplimiento y aplicación de la norma, así como crear herramientas de evaluación de su efectividad, y de propuestas de mejora e inclusión de nuevos trámites administrativos objeto de abolición.

#### *2.5. Debilidades del control interno en la prevención de la corrupción*

De acuerdo con el IGA 2010–2011, 41% de las gobernaciones y 58% de las alcaldías incumplieron con la implementación del Modelo Estándar de Control Interno –MECI<sup>15</sup>-, y

---

<sup>15</sup> El Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano – MECI 1000:2005 proporciona la estructura básica para evaluar la estrategia, la gestión y los propios mecanismos de evaluación del proceso administrativo, y aunque promueve una estructura uniforme, se adapta a las necesidades específicas de cada entidad, a sus objetivos, estructura, tamaño, procesos y servicios que suministran. El propósito esencial del MECI es orientar a las entidades hacia el

el 20% de las alcaldías no mostró ningún avance. Por su parte, la Contraloría General de la República en el Informe “Concepto del Sistema de Control Interno 2011”, muestra que de las 214 entidades evaluadas, el 39% no tienen un Sistema de Control Interno que mitigue los riesgos y garantice el logro de sus resultados.

Con respecto al reporte de la vigencia 2012 frente al Sistema de Control Interno y la implementación del Modelo Estándar de Control Interno – MECI, en el orden nacional y territorial reportaron 3091 entidades cuyos promedios, respectivamente, son: 79.05% y 71.54%, puntajes que están orientados a observar el comportamiento del modelo en las entidades y sus aportes frente al Plan Nacional de Desarrollo.

Frente a lo anterior, durante los años 2012 y 2013, el Gobierno Nacional ha desarrollado una serie de actividades de manera coordinada entre la Secretaría de Transparencia y el Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP-, con el fin de fortalecer la política de control interno del Estado y mejorar la efectividad de los sistemas de control institucionales. Para ello, se está diseñando una actualización del rol de los jefes de control interno, buscando que quienes lo desempeñen se hagan visibles en la alta dirección, de manera que sus opiniones, recomendaciones y hallazgos sean fundamentales para la mejor gestión de las entidades y el buen uso de los recursos públicos. Además, se viene adelantando un proceso de evaluación de los candidatos para la selección de los jefes de control interno del orden nacional, con el fin garantizar que estos cuenten con el perfil y competencias necesarias, de acuerdo al grado de complejidad de las entidades.

#### *2.6. Baja transparencia de la participación de actores no estatales en las decisiones públicas*

A pesar de los intentos por regular la forma de participación en la que los distintos gremios, grupos económicos y sindicatos, entre otros, compiten en defensa de sus intereses frente a las corporaciones públicas y entidades del gobierno, el *lobby* no ha sido regulado en el país.

---

cumplimiento de sus objetivos y la contribución de éstos a los fines esenciales del Estado., para lo cual se estructura en tres grandes subsistemas: Subsistema de Control Estratégico, de Gestión y de evaluación.(Departamento Administrativo de la Función Pública, Manual de Implementación Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano-MECI 1000:2005 - )

Las ocho iniciativas legislativas que se han presentado sobre la materia han buscado regular la actividad del cabildeo, generar un registro de sus actividades y establecer límites y sanciones a su práctica. El intento más reciente surgió en el marco del Estatuto Anticorrupción, que en sus primeras versiones incluía pautas de regulación para esta actividad. Sin embargo, estas disposiciones fueron retiradas del articulado, quedando un único artículo relacionado con la posibilidad de que autoridades competentes soliciten en cualquier momento información relacionada con gestiones determinadas, cuando exista al menos una prueba sumaria de la comisión de un delito o de una falta disciplinaria.

Una iniciativa que vale la pena resaltar es la liderada por la Cámara de Representantes que mediante la Resolución MD-2348 de 2011, estableció un registro público de cabilderos para la actuación de los grupos de interés en el trámite de las iniciativas legislativas. Este registro, disponible en la página web de la entidad, a la fecha cuenta con 152 registros a partir de un formato único de diligenciamiento. Sin embargo, dicha iniciativa no es suficiente y se sigue reiterando la importancia de regular el tema estructuralmente.

### *2.7. Insuficiencia de estrategias sectoriales para prevenir la corrupción*

Los avances internacionales en materia de lucha contra la corrupción, apuntan al diseño de estrategias sectoriales, tanto en el ámbito de prevención como de investigación de los actos corruptos. Durante los últimos años, Transparencia Internacional y el PNUD han publicado informes sobre el impacto de la corrupción en sectores esenciales para el desarrollo humano, como salud, agua potable, saneamiento básico y educación, donde es evidente la relación entre la presencia de corrupción y la disminución de la calidad de vida de la población.

En Colombia, pese a reconocerse la importancia del diseño de políticas sectoriales para prevenir la corrupción, se ha avanzado de manera discreta en torno al tema. No obstante, se destaca el desarrollo de herramientas de tipo sectorial que realizó el Estatuto Anticorrupción, especialmente para la regulación del sector salud.

Ejemplo de lo anterior es que para el sector de agua potable y saneamiento básico la corrupción puede aumentar los costos de construcción de infraestructura de agua hasta en

un 40%, lo que implica que serían necesarios 12 millones de dólares adicionales para alcanzar la meta de los Objetivos del Milenio – ODM- en la materia (PNUD, 2011a).

A su vez, en el sector educativo las prácticas corruptas identificadas en el ámbito internacional incluyen sobrepuestos en presupuestos, malversación de fondos, soborno, fraude en licitaciones públicas, entregas fantasma, desviación de suministros escolares, compra de equipos innecesarios, entre otros (PNUD, 2011b). De otro lado, en temas de salud, la Encuesta sobre Riesgos de Corrupción en el Sector Salud en Colombia del 2012 (PNUD, 2012) arroja que los riesgos potenciales de corrupción se encuentran en los cobros de las Empresas Promotoras de Salud -EPS- al Fondo de Solidaridad y Garantías – FOSYGA- y la facturación de las Instituciones Prestadoras de Salud –IPS- a las EPS.

Por último, en el sector minero, la Encuesta Global sobre Fraude en el Sector Minero (Ernst & Young, 2010) encontró que el 76% de los encuestados (empresarios de 14 sectores industriales), manifestaron estar preocupados por la responsabilidad de las acciones llevadas a cabo por las empresas mineras. Además, sólo el 28% de los encuestados había considerado un riesgo de fraude y sólo un 40% había realizado una revisión de la lucha contra el fraude, el soborno y la corrupción en los controles internos.

### **3. Debilidades del control social en la prevención de la corrupción**

De acuerdo con los Artículos 103 y 270 de la Constitución Política de 1991, una de las expresiones de la participación ciudadana es el control y vigilancia a la gestión pública y sus resultados. Este control es fundamental, por cuanto asegura que los ciudadanos conozcan y vigilen lo que hacen sus representantes, materializando el componente participativo del sistema democrático. Sin embargo, a pesar de ser una de las grandes apuestas de la Constitución Política, la participación ciudadana y el control social no han tenido la incidencia en los asuntos públicos, que se esperaba. Los ejercicios de control ciudadano son débiles y en la mayoría de las veces no logran disminuir el riesgo de corrupción existente, esto se debe, entre otros, a problemas estructurales relacionados con el funcionamiento de los mecanismos de participación, el acceso a información pública, la poca voluntad política para apoyar estos procesos, la ausencia de seguimiento y supervisión de carácter social, la falta de credibilidad de los mecanismos por parte de la ciudadanía, o la

insuficiente capacidad de las organizaciones ciudadanas para ejercer a través de ellos un control social efectivo sobre la gestión pública. A continuación se presentan las principales deficiencias identificadas:

### *3.1. Insuficiente información y capacidad para el ejercicio del control social en la prevención de la corrupción*

Dos de los principales problemas relacionados con el ejercicio del control social, se asocian a la falta de información y de capacidad para el seguimiento a la gestión pública, lo que termina por determinar los bajos niveles de participación ciudadana en el control social. La ausencia de información sistematizada no permite contar con un inventario de buenas prácticas de control social ni garantizar su socialización ni su posterior institucionalización.

De acuerdo con la Encuesta de Cultura Política -ECP- 2011 realizada por el DANE, el 72% de los encuestados no conoce ningún mecanismo de participación ciudadana, mientras que el 57% no conoce ningún espacio de participación. Respecto a algunos mecanismos y escenarios propios del control social, los resultados de la ECP muestran que el 61.6% y 72.8% de los encuestados no conocen o no han oído hablar de las veedurías ciudadanas o de los comités de participación comunitaria en salud, respectivamente. Lo anterior pone de manifiesto las grandes debilidades en términos de difusión de mecanismos y escenarios de participación.

Esta situación se acentúa en las zonas más deprimidas del país donde las condiciones económicas, sociales y de seguridad hacen que los asuntos de la participación y el control social, aun siendo necesarias para mitigar los riesgos de corrupción, pasen a un segundo plano. En este sentido, incorporar los componentes de participación ciudadana a iniciativas como el Plan Nacional de Consolidación resulta de gran valor para reforzar el papel de los ciudadanos en las decisiones públicas, en zonas estratégicas para el país.

Pese a lo anterior, es de resaltar que para el caso de la inversión y ejecución de los recursos del Sistema General de Regalías, en donde se manejan alrededor de 17,7 billones de pesos en el bienio 2013-2014, se ha venido consolidando un sistema de monitoreo y control liderado por el DNP, sobre la inversión de dichos recursos.

Adicionalmente, se destacan los lineamientos que la Estrategia de Gobierno en Línea ha desarrollado para impulsar y guiar a las instituciones del Estado en la incorporación efectiva de las TIC en su relación con los ciudadanos que, acorde con el más reciente Reporte Global de las Naciones Unidas (2012), han logrado que Colombia sea el mejor país en servicios en línea y en participación electrónica de América Latina y el Caribe (puestos 10 y 6 respectivamente a nivel mundial) y el No. 43 del mundo en gobierno electrónico.

La mencionada estrategia continúa evolucionando hacia un nuevo modelo que exige a las entidades esfuerzos cada vez mayores que permitan aumentar el número y uso de servicios en línea, mejorar la calidad y el acceso a los mismos, así como el acceso a la información y los datos que permitan el involucramiento de forma directa de los demás actores de la sociedad en su construcción.

### *3.2. Aplicación limitada de las auditorías visibles como mecanismo de control social para promover la transparencia en la gestión pública*

Las auditorías visibles son un mecanismo de control social desarrollado por el Gobierno Nacional con el objetivo de fomentar la participación ciudadana en la ejecución de obras y proyectos de inversión, de tal manera que permita prevenir y detectar actos de corrupción en tiempo real. Esta herramienta, diseñada y desarrollada inicialmente por el PPLCC y posteriormente adoptada por el DNP, se ha posicionado como un mecanismo de control social eficaz para hacer seguimiento a obras y proyectos próximos a la ciudadanía, a través de un grupo de beneficiarios, lo que la convierte en una herramienta óptima para realizar seguimiento ciudadano.

Pese a ser reconocida como un buen ejercicio de control social y como una estrategia importante, en términos de empoderamiento y canalización de inquietudes ciudadanas, su aplicación hasta el momento no ha logrado convertirse en una herramienta de uso masivo. Además, es de mencionar que si bien las auditorías han sido una iniciativa del Gobierno Nacional, la apropiación del mecanismo por parte de los ciudadanos en el territorio puede aumentar su participación activa en los procesos.

### *3.3. Insuficiente consolidación de la rendición de cuentas en todos los niveles del Estado*

Si bien existe una política de rendición de cuentas, consignada en el documento CONPES 3654 de 2010 y en el proyecto de ley estatutaria de participación ciudadana, aún falta consolidar los principios allí adoptados y extenderlos a todas las ramas y ámbitos del Estado. De acuerdo con los resultados del IGA 2011–2012, para la categoría de rendición de cuentas, las gobernaciones y alcaldías presentaron los puntajes más bajos respecto a las demás categorías que componen el índice. Cerca del 85% de las gobernaciones obtuvieron calificaciones por debajo de los 50 puntos sobre 100 a la vez que 375 municipios obtuvieron puntaje de cero puntos.

Estas cifras demuestran que, pese a la existencia de una obligación legal para todas estas entidades, rendir cuentas a los ciudadanos no es una actividad que se ejerza masiva y correctamente por todos los actores obligados y que; adicionalmente, no están empleando adecuadamente las Tecnologías dispuestas por el Gobierno Nacional para este fin, que a través del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones se provee con las páginas web entregadas a las entidades, las cuales están diseñadas para que hagan una adecuada rendición de cuentas de manera permanente. Este es el resultado de la ausencia de incentivos o de la imposición de castigos o sanciones ante el incumplimiento de la obligación, la inexistencia de un manual único para orientar, de manera sistematizada y uniforme, el proceso de rendición de cuentas y el desinterés ciudadano en su ejercicio.

Un panorama aún más preocupante se constata con aquellas entidades del sector público que no están obligadas a rendir cuentas de manera pública, tal y como sucede con las entidades de la rama legislativa y judicial, los órganos de control y la organización electoral.

#### **4. Escasos resultados de la promoción de la integridad y la cultura de la legalidad en el Estado y la sociedad**

La efectividad de las estrategias de lucha contra la corrupción, depende en gran medida de la capacidad de los gobiernos para involucrar a los diferentes sectores de la sociedad, como

medios de comunicación, organizaciones sociales y el sector empresarial, entre otros. De acuerdo con Transparencia por Colombia y la Universidad Externado de Colombia (2010), *“la noción de corresponsabilidad se fundamenta en una concepción de democracia participativa, en la que la gestión pública no se limita a la gestión de las instituciones del Estado sino que incluye la gestión de lo público, entendiendo lo público como aquello que conviene a todos”* o como *“la suma de voluntades, esfuerzos y recursos que tienen como meta el diseño y el cumplimiento de reglas que son de interés general”*.

Si bien es el Estado quien debe articular el trabajo conjunto alrededor de la lucha contra la corrupción, a través de sus políticas y programas, es transversal a todo este proceso el posicionamiento de valores y principios relacionados con la promoción de la integridad, la cultura de la legalidad y el cuidado de lo público, tanto en los ciudadanos como en los funcionarios públicos y demás actores sociales. En materia de promoción de la integridad y de una cultura de la legalidad, se han identificado los siguientes problemas:

#### *4.1. Insuficientes herramientas que promuevan el comportamiento íntegro de los funcionarios públicos*

El primer problema está relacionado con la insuficiencia de las herramientas para la promoción de comportamientos íntegros en los servidores públicos. De acuerdo con la EDI 2012, los funcionarios públicos han identificado falencias en aspectos fundamentales para la prevención del fenómeno relacionados con la existencia de prácticas irregulares al interior de las entidades públicas. Así, 75% de los funcionarios encuestados respondieron que la ausencia de valores éticos influye significativamente en el desarrollo de prácticas irregulares en la administración pública, seguido de una falta de control administrativo (61%) y de falta de sanción (57%).

Adicionalmente, la oferta de capacitación para los funcionarios públicos se presenta hoy de manera desarticulada lo que no sólo dificulta su aprovechamiento, sino que limita las posibilidades de que los temas relacionados con la promoción de la transparencia y la lucha contra la corrupción sean comprendidos como asuntos transversales a la administración de lo público.

#### *4.2. Ausencia de herramientas para identificar conflictos de interés para prevenir la corrupción*

La Constitución Política de 1991 estableció un régimen de inhabilidades e incompatibilidades y conflicto de intereses únicamente para los congresistas, de manera que para las corporaciones públicas territoriales, el trámite de los conflictos de intereses se debe manejar bajo los parámetros generales que existen para el Congreso. A su vez, la Ley 136 de 1994<sup>16</sup> adoptó medidas similares a lo hecho por el Congreso en su reglamento interno (Ley 5 de 1992)<sup>17</sup>, ordenando la creación de un libro de intereses y estableciendo la violación a este régimen como una causal de pérdida de investidura para los concejales y diputados. Sin embargo, a pesar de la existencia de esta normatividad, el régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses para concejos municipales carece de unidad legislativa, y resulta ser un asunto desconocido por los mismos cabildantes (Transparencia por Colombia, 2011b).

De igual manera, el DNP sostiene que en materia de contratación pública *“no hay una regulación especial referente al conflicto de interés y, por tanto, no existe norma que prohíba a los servidores públicos que intervienen en la gestión contractual de la administración y a los particulares que intervienen en la misma, actuar incursos en este tipo de conflicto”* (DNP, 2011, Pág. 3).

En este contexto, una herramienta que se viene aplicando, es la declaración juramentada de bienes y rentas que deben hacer los funcionarios públicos antes de su posesión. Sin embargo, a pesar de los avances relacionados con el diligenciamiento en línea a través del Sistema de Información y Gestión de Empleo Público –SIGEP- del DAFP, la efectividad de esta información no es la mejor, en tanto no tiene la capacidad de generar alertas tempranas que prevengan conflictos de interés futuros.

---

<sup>16</sup> Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

<sup>17</sup> Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes.

#### *4.3. Debilidades en la promoción de los temas de integridad y cultura de la legalidad en el sistema educativo*

En cuanto a la promoción de la integridad y la cultura de la legalidad en el sistema educativo, son varias las estrategias que ha implementado el Gobierno Nacional. Una de éstas es la iniciativa del “Currículo de la Legalidad”, realizado en el marco del Proyecto Piloto de Cultura de la Legalidad, implementado por el Ministerio de Educación Nacional en coordinación con el PPLCC y la *National Strategy Information Center* –NSIC-; la iniciativa desarrollada por el mismo Ministerio, junto con el Fondo de Cultura Económica y el Ministerio de Cultura, denominada "Adiós a las Trampas" y que se aplica a niños de 6 a 16 años. Otra iniciativa es “Cuentos Legales”, liderada por el Ministerio de Educación y el PPLCC en 2007, dirigida a niños desde cuarto de primaria para escribir cuentos sobre legalidad e ilegalidad.

Sin embargo, es de mencionar que pese al diseño y aplicación de estas iniciativas, ninguna se mantuvo en el tiempo, ni se realizaron réplicas de carácter masivo ni evaluaciones que permitieran medir el cumplimiento de objetivos, indicadores y resultados obtenidos.

También es de resaltar que recientemente el Ministerio de Educación Nacional definió dentro su política sectorial 2010–2014 "Educación de Calidad, el Camino hacia la Prosperidad" las bases para la consolidación del Programa de Competencias Ciudadanas, como una de sus iniciativas bandera en el logro de una educación de calidad que se orienta a desarrollar las habilidades, destrezas y conocimientos sobre ciudadanía y convivencia en los estudiantes. Este programa se considera como un escenario ideal para incorporar los temas relacionados con integridad, cultura de la legalidad y transparencia en la formación académica escolar.

#### *4.4. Insuficiente oferta de información ciudadana en integridad y cultura de la legalidad*

Los cambios culturales y la modificación de comportamientos sociales, provocados a través de la implementación de políticas públicas, requieren de un proceso largo y complejo para su apropiación. En este sentido, la implementación de una política pública orientada al

rechazo y la intolerancia de la corrupción, requiere de un esfuerzo constante y sistemático de todos los sectores sociales liderados especialmente desde la institucionalidad.

En este contexto, el éxito de algunas estrategias anticorrupción reconocidas mundialmente como exitosas en esta materia, coinciden en acciones dirigidas a promocionar los temas de integridad y cultura de la legalidad desde escenarios creativos y cercanos a los ciudadanos. Sin embargo, en Colombia no se ha registrado pluralidad de estrategias o campañas con la vocación suficiente para crear recordación en los sujetos del mensaje comunicativo y así generar un cambio social y de rechazo a la corrupción.

#### *4.5. Insuficiente corresponsabilidad de los partidos y movimientos políticos para la prevención de la corrupción*

De acuerdo con la Constitución Política de 1991, el Consejo Nacional Electoral es la entidad encargada de inspeccionar, vigilar y regular tanto la actividad política como la electoral en la que participan los partidos y movimientos políticos. En los últimos años ha surgido una especial preocupación por hacer más transparente el uso que de recursos públicos y privados que hacen los partidos y movimientos políticos, tanto para la financiación de campañas electorales como para su funcionamiento ordinario.

La reforma política de 2009, a la vez que permitió la financiación estatal de campañas políticas mediante un sistema de anticipos y reposición de votos, incorporó una mejor reglamentación en materia de financiación de campañas para hacer seguimiento a los recursos utilizados en éstas. Además, se abrió la posibilidad de que los partidos, movimientos y sus directores sean responsables de asuntos relacionados con la financiación electoral. Igualmente, se estableció la rendición pública de cuentas sobre el volumen, origen y destino de los recursos utilizados.

Si bien estas acciones conducen a una mayor transparencia en la gestión de los recursos y minimiza los riesgos de corrupción, algunas medidas deben ser reforzadas, como aquellas que conducen al fortalecimiento de los sistemas de control de carácter fiscal.

#### *4.6. Insuficiente corresponsabilidad del sector privado para la prevención de la corrupción*

La Tercera Encuesta Nacional sobre Prácticas contra el Soborno en Empresas Colombianas, realizada por Transparencia por Colombia y la Universidad Externado de Colombia en el 2012, demostró un aumento negativo en la percepción de los empresarios ante la ocurrencia de sobornos; en tanto que un 94% de los encuestados consideraron que en el país los empresarios ofrecen sobornos dentro de la operación ordinaria de sus negocios y que dichos pagos se realizan principalmente para agilizar trámites. Sin embargo, y pese a esta evidencia, sólo el 50% de los empresarios encuestados manifestó su rechazo al pago de comisiones indebidas.

Algunas de las principales conclusiones de esta encuesta sobre la ocurrencia del soborno en los negocios y las prácticas que se están llevando a cabo para contrarrestarlo, incluyen: que las prácticas para prevenir el soborno ante entidades públicas son deficientes; que existen mayores debilidades en la implementación de controles internos y auditorías en las empresas pequeñas; que existe una baja implementación de canales de comunicación para la denuncia del soborno; que las empresas no son contundentes con las sanciones al soborno y que son mucho más contundentes en la verificación de datos que en la extensión de políticas contra el soborno con sus contratistas y proveedores. Finalmente, resulta evidente la ausencia de regulación detallada para la aplicación de la responsabilidad penal de las personas jurídicas, la ausencia de guías completas de auto regulación y la falta de incentivos positivos para que las empresas muestren un buen desempeño.

### **5. Altos niveles de impunidad en actos de corrupción**

La corrupción y la impunidad son fenómenos interdependientes. Las dinámicas de múltiples causales que los originan tienden a afectar la administración pública, la vida económica, el escenario político, la seguridad jurídica y el contexto social. Por consiguiente, tanto la corrupción como la impunidad hacen parte de un mismo círculo vicioso. Esa impunidad puede traducirse en un sentimiento social de inseguridad frente a la efectividad de la denuncia penal y también en la mala reputación del sistema judicial, que

conduce a la ausencia de denuncias de hechos de este tipo, lo que a su vez, favorece y permite la corrupción, reiniciando el círculo vicioso. Así las cosas, la lucha contra la impunidad, como causa y efecto de la corrupción, sigue rezagada, a pesar de importantes instrumentos que tiene el Estado para combatirla. Se presentan a continuación los principales problemas identificados en materia de impunidad en la sanción de actos de corrupción:

### *5.1 Debilidades en el proceso de denuncia de los actos de corrupción*

De acuerdo con las cifras sobre denuncias por hechos de corrupción, entre los meses de julio y diciembre de 2009, el PPLCC recibió 5.322 comunicaciones sobre denuncias. Por su parte, solo en los primeros cinco meses de 2010, se recibieron más de 3.923 comunicaciones (Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, 2010). En el 2012 la Secretaría de Transparencia tramitó 2.023 comunicaciones de ciudadanos respecto a posibles hechos de corrupción, fallas en el servicio de entidades de la administración pública y negligencia de las mismas. El trámite que se le dio a estas comunicaciones se resume en: 671 traslados a la Procuraduría General de la Nación, 170 traslados a la Fiscalía General de la Nación y 73 a la Contraloría General de la República. Las demás denuncias fueron enviadas a otras entidades del Estado o se solicitó ampliación de información a los ciudadanos y se le dio respuesta directa a sus inquietudes.

Pese al elevado número de denuncias existentes, hay grandes deficiencias en los canales existentes para su presentación, relacionadas con la dispersión de competencias y mecanismos a la hora de denunciar, la ausencia de conocimiento acerca de las formalidades para realizar una denuncia, la carencia de programas orientados a promover las denuncias al interior de las entidades públicas, lo que en la práctica se ve traducido en un elevado número de denuncias sin sustento fáctico y probatorio suficiente para culminar con éxito un proceso de indagación.

Finalmente, la morosidad investigativa y la ausencia de fallos y sentencias ejemplarizantes, termina incidiendo en el proceso de denuncia por parte del ciudadano y del servidor público, toda vez que en su imaginario existe la idea que no vale la pena denunciar, en la medida que no van a producirse resultados contundentes.

## *5.2. Inadecuadas herramientas de investigación, juzgamiento y sanción de actos corruptos*

Los delitos por corrupción no cuentan con una metodología especializada para la investigación, debiéndose aplicar la misma metodología que se aplica para los delitos convencionales. Conductas relacionadas con el narcotráfico, el terrorismo y las bandas criminales han conducido al desarrollo de estrategias y protocolos estrictos para la investigación de estos hechos; sin embargo, en materia de corrupción no sucede lo mismo, a pesar de la consagración especial de estas conductas en el código de procedimiento penal, el Estatuto Anticorrupción y las convenciones internacionales.

El deficiente conocimiento técnico, jurídico, contable, económico, financiero e investigativo del fenómeno de la corrupción por parte del personal que interviene en las investigaciones, termina por afectar la comprensión global de los hechos dejando en segundo plano temas fundamentales como la pérdida de recursos, y la adopción de decisiones absolutorias o de archivo. Además, la ausencia de perfiles especializados y de recursos también incide en el desarrollo de una buena investigación. Así mismo, la lentitud en la expedición de fallos judiciales, disciplinarios y fiscales en materia de corrupción, termina afectando la imagen institucional de la justicia, la aplicación efectiva de las sanciones y por supuesto, el resarcimiento al detrimento patrimonial del Estado.

De otra parte, no se puede desconocer la necesidad de articular las herramientas de investigación, juzgamiento y sanción de la corrupción, con estrategias para la persecución eficaz de los capitales y bienes ilícitos.

Actualmente, las dos herramientas con las que cuenta el país para la persecución de bienes por corrupción presentan dificultades en su aplicación. Para el caso del decomiso, la falta de capacitación de los fiscales en temas de persecución de activos, así como la tendencia a enfocar las investigaciones en la condena del sujeto, conduce a que en los procesos no se inicien investigaciones dirigidas a la identificación, ubicación y persecución de los activos ilícitos. De otro lado, la extinción de dominio se ha utilizado primordialmente para perseguir activos provenientes del narcotráfico y sólo en pocas ocasiones se ha aplicado para los bienes provenientes de la corrupción. Además, una dificultad adicional para la

identificación y ubicación de estos activos es el hecho de que usualmente son sacados rápidamente del país hacia jurisdicciones con pocos controles frente al lavado de dinero.

### *5.3. Escasa coordinación entre entidades encargadas de prevenir, controlar e investigar la corrupción*

Para lograr una efectiva estrategia de lucha contra la corrupción, es necesario generar espacios y protocolos que permitan y faciliten escenarios de coordinación interinstitucional para la investigación y el juzgamiento de hechos de corrupción. A través de los años se han creado varias instancias y se han ejecutado variados convenios de coordinación, tales como el convenio tripartita suscrito entre la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y la Contraloría General de la República; la Comisión Intersectorial para la Contratación Pública; y las Comisiones Nacional y Regionales de Moralización. También se estableció el convenio de coadyuvancia No. 459 de 2011 entre la Auditoría General de la República, Contaduría General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, MinTIC y la Contraloría General de la República, el cual pretende desarrollar lo establecido en el artículo 126 de la Ley 1474 de 2011 y contempla el diseño de una plataforma que permita integrar la información de las contralorías y proveer de tecnologías de software y hardware a las contralorías que no cuentan con estas.

No obstante, estos escenarios no tuvieron una vocación de permanencia en el tiempo, no contaron con protocolos estrictos para el intercambio de información y de pruebas, y tampoco se realizó un ejercicio de evaluación formal que permitiera identificar los avances y los retos en materia de coordinación, lo que los convirtió en escenarios coyunturales y no vinculantes. Adicionalmente, en la medida en que cada entidad obtenía los elementos materiales probatorios que le interesaban en el marco de sus competencias, se procedía a actuar de manera aislada e independiente (Corporación Excelencia en la Justicia, 2008).

Así mismo, los procedimientos para el traslado de la prueba en materia penal hacen casi inexistente la posibilidad de trasladar pruebas al proceso fiscal y disciplinario. Además, las recientemente creadas comisiones intersectoriales y los sistemas administrativos nacionales, no han constituido en sí mismas garantía para la coordinación interinstitucional efectiva. Problemas como la ausencia de competencia legal para formular política y orientar

la ejecución, y la imposibilidad de contar con presupuesto propio, son algunas de las dificultades comunes de esas instancias.

#### *5.4. Debilidades del control fiscal territorial*

El control fiscal en Colombia se encuentra reglamentado por la Ley 42 de 1993, por medio de la cual se organiza el sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen. El control fiscal se define como: *“una función pública, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes del Estado en todos sus órdenes y niveles”*. Es de notar además, que de conformidad con los postulados constitucionales, este se ejerce en forma posterior y selectiva por la Contraloría General de la República<sup>18</sup>, las contralorías departamentales y municipales.

En Colombia el debate acerca de la eficacia del control fiscal con énfasis en el nivel territorial ha sido amplio. Debilidades tales como la falta de resultados efectivos en el proceso auditor, el incumplimiento de obligaciones fiscales y la no revisión de las cuentas recibidas, remarcan la necesidad de realizar una revisión estructural al control fiscal en Colombia (Obregón, 2006).

### **V. Objetivos**

El objetivo central del presente documento CONPES es fortalecer las herramientas y mecanismos para la prevención, investigación y sanción en materia de lucha contra la corrupción en los ámbitos público y privado, con incidencia nacional y territorial, en el marco del componente nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA), con el fin de reducir los efectos negativos de tipo económico, social, político, jurídico y ético que se derivan de ésta, buscando impactar positivamente el desarrollo humano de los colombianos.

Los objetivos específicos son:

---

<sup>18</sup> Artículo 267 de la Constitución Política.

1. Mejorar el acceso y la calidad de la información pública para la prevención de la corrupción.
2. Hacer más eficientes las herramientas de gestión pública para la prevención de la corrupción.
3. Fortalecer el control social para la prevención de la corrupción.
4. Mejorar la promoción de la integridad y la cultura de la legalidad.
5. Desarrollar herramientas para luchar contra la impunidad de los actos de corrupción.

A través del logro de estos objetivos, se busca avanzar en el fortalecimiento institucional necesario para acabar con los comportamientos perversos (individuales o colectivos) que afectan negativamente el bienestar común, la administración de los bienes públicos y el ejercicio del buen gobierno.

Contar con herramientas y mecanismos más fuertes permitirá obtener mayores y mejores resultados en términos de reducción de la corrupción, incidiendo positivamente en la percepción ciudadana y conduciendo a mayores niveles de confianza institucional. Para esto, es necesario organizar los esfuerzos desde el sector público nacional, optimizar el uso de los recursos, aumentar el impacto de las políticas, completar el esfuerzo normativo de los últimos años y mejorar su implementación.

En este sentido, es también esencial mejorar la coordinación interinstitucional y la consolidación de sistemas de información, de manera que se logren mejores decisiones, instituciones más articuladas y con mejor información sobre el fenómeno y los resultados de la política. Finalmente, es de notar que el logro progresivo de los objetivos propuestos se debe reflejar en los indicadores internacionales y nacionales de integridad, transparencia, buen gobierno y reducción de la corrupción.

Los objetivos del Documento CONPES se articulan y contribuyen al cumplimiento de los objetivos macro de la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA). Por ello, de manera progresiva, se espera que la ejecución de las acciones contenidas en el presente documento CONPES, sumadas a otras acciones que hacen parte del PPIA, conlleven al cumplimiento de los objetivos macro de la Política Pública Integral Anticorrupción, que son:

- Mejorar la gestión pública en Colombia haciendo que la administración de los bienes públicos y la toma de decisiones colectivas sean más transparentes.
- Contar con servidores públicos y ciudadanos que actúen con integridad.
- Lograr que la rendición de cuentas haga parte de la cultura de las organizaciones públicas y privadas.
- Mejorar la percepción de los ciudadanos sobre la administración pública.
- Aumentar el impacto positivo de los resultados de política sobre la calidad de vida de los ciudadanos, logrando mejores inversiones, resultados concretos y transformaciones efectivas, a través de administraciones públicas libres de corrupción.

Los logros de los objetivos anteriormente mencionados, suponen la puesta en marcha de dos estrategias transversales de la política: i. Su dimensión territorial y ii. El seguimiento, monitoreo y evaluación integral de la PPIA.

#### i. Dimensión territorial

En este sentido tener en cuenta los niveles regional y local para el diseño e implementación de la PPIA es central para que ésta sea exitosa. Muchas acciones podrán ser replicadas por las autoridades territoriales o las organizaciones sociales y políticas locales; en este sentido, provocar un efecto multiplicador a nivel territorial hace parte de esta estrategia transversal de la política.

Así, temas como replantear la elección de los directivos de los órganos de control a nivel territorial, la formación en cultura de la legalidad, el fortalecimiento del control interno, el fortalecimiento al proceso de denuncia, la capacitación coordinada a veedurías ciudadanas, los sistemas de información unificados, y la rendición de cuentas de todas las entidades del Estado, fueron propuestas recurrentes en los territorios visitados.

Por tal razón, el documento Conpes incluye acciones de impacto local específico, cuya ejecución es responsabilidad de entidades del nivel nacional, como las orientadas a las auditorías visibles<sup>19</sup> en el control de los recursos provenientes de regalías, los portales de transparencia económica territoriales, el Modelo Integrado de Planeación y Gestión para las entidades territoriales, y la revisión general del control fiscal territorial, entre otras.

Este interés concreto por la dimensión territorial no sólo hace parte de los principios transversales de la política, sino que es uno de sus pilares fundamentales. Es en la dimensión territorial que la PPIA se hace sostenible y efectiva, que puede ser más visible y de mayor impacto, y afecta positivamente en las dimensiones del desarrollo económico, social y político de los colombianos, por lo tanto, incide positivamente en el Desarrollo Humano del país.

#### ii. Seguimiento, monitoreo y evaluación integral de la PPIA

La PPIA incluye una estrategia integral de seguimiento, evaluación y monitoreo. El objetivo de esta estrategia transversal no es solo hacer seguimiento separado a las acciones del documento Conpes, sino que haga parte de una estrategia integral que sirva para asegurar el logro máximo de los objetivos de la política y facilitar detectar los nudos críticos en la implementación y facilitar su resolución.

Por un lado, el DNP monitorea el cumplimiento de las responsabilidades institucionales del documento Conpes, a través de indicadores para algunas de las acciones concretas. Además, y muy importante, hace seguimiento a la ejecución de los recursos de inversión aquí comprometidos.

---

<sup>19</sup> Es una estrategia de control social desarrollada por el Gobierno Nacional, con el objetivo de realizar un seguimiento *in situ* de manera focalizada a las inversiones de los recursos de regalías. Es una estrategia con el fin de estimular el uso de las buenas prácticas para efectuar el seguimiento y acompañamiento a la ejecución de recursos públicos, como expresión de participación y corresponsabilidad ciudadana. (DNP, 2013)

Por otro lado, la PPIA incluye una estrategia de seguimiento para todos los instrumentos de la política, tanto para el documento Conpes, como para las otras herramientas anticorrupción propuestas. Según se aprobó en la Comisión Nacional de Moralización, un Comité Técnico de Seguimiento se encargará de contar con una batería de indicadores que permita visualizar el avance en los logros de la PPIA y el cumplimiento de los objetivos de los ejes de acción propuestos.

Finalmente, para el seguimiento, monitoreo y evaluación integral de la PPIA, la Secretaría de Transparencia, se encargará de realizar un seguimiento permanente a las acciones del presente Conpes, y a los impactos efectivos en el fenómeno de la corrupción en el mediano y largo plazo

## **VI. Plan de Acción**

El plan de acción del presente documento contiene las acciones necesarias para implementar el componente principal de la PPIA. Las acciones se encuentran enmarcadas en cinco estrategias que contribuyen, cada una, al cumplimiento del objetivo central identificado en el presente documento CONPES.

A continuación se presentan los alcances y las acciones correspondientes a cada una de las estrategias para la implementación del CONPES:

### **1. Estrategia para el mejoramiento del acceso y la calidad de la información pública**

Esta estrategia está orientada a aumentar la transparencia, disminuir las ventanas de oportunidad para la corrupción y facilitar su detección. En este sentido, es de resaltar que el país ha avanzado sustancialmente en las áreas de acceso y calidad de la información pública, por lo tanto, esta estrategia se orienta a mejorar y consolidar estos avances.

Así, para superar las deficiencias en el acceso y calidad de la información pública para prevenir la corrupción, las propuestas se enfocan en mejorar estos dos elementos con medidas que permitan adoptar estándares de calidad de la información pública. Mecanismos como el seguimiento a la iniciativa de Gobierno en Línea liderada por el

Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones; la implementación del Proyecto de Fortalecimiento de la Gestión de la Información y las TIC que soportan el Control Fiscal Nacional, liderado por la Auditoría General de la República; el acompañamiento para la implementación de la ley de archivos a nivel nacional y territorial, y la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública en el nivel territorial, la adopción de lenguaje claro para el ciudadano en temas relevantes en la lucha contra la corrupción, la promoción de la publicación de datos abiertos en las entidades públicas, el fortalecimiento del IGA como instrumento de medición del cumplimiento de las normas estratégicas anticorrupción en las entidades territoriales y del Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad –SIRI- que opera la PGN. Igualmente, se espera aumentar el acceso a la información pública para prevenir la corrupción con medidas relacionadas con los sistemas de información sobre la inversión de los recursos de regalías, el acompañamiento a un número determinado de entidades territoriales en la implementación de la iniciativa Corporaciones en línea, y el desarrollo de portales de transparencia económica a nivel territorial.

Por último, se buscará generar nueva información sobre el fenómeno, a través de herramientas como los indicadores producidos por el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción a cargo de la Secretaría de Transparencia; la creación de una línea de investigación en temas de corrupción y grupos de carácter académico que permitan el análisis interdisciplinario de este fenómeno; resultados de las encuestas de desempeño institucional y cultura política del DANE con nuevas variables relacionadas con transparencia y anticorrupción; el análisis cuantitativo y cualitativo de los procesos penales relacionados con hechos de corrupción; y la construcción de un sistema de indicadores de seguimiento a las convenciones internacionales de lucha contra la corrupción, con el apoyo técnico del DNP.

## **2. Estrategia para el fortalecimiento de las herramientas de gestión pública para la prevención de la corrupción**

La PPIA desarrolla una segunda estrategia en el que se agrupan las principales herramientas de gestión pública necesarias para prevenir la corrupción. Se plantean acciones en siete herramientas de gestión concretas, algunas ya existentes y que necesitan ser mejoradas, y

otras nuevas herramientas con estrategias específicas para su implementación. Por tanto, el objetivo de este eje de acción está orientado a facilitar y hacer más eficaz la gestión de servidores y organizaciones públicas para la prevención de la corrupción, a la vez que se involucra a actores no estatales en este esfuerzo.

La primera herramienta descrita, se refiere a la asistencia técnica para la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión en el marco del decreto 2482 de 2012. Esta asistencia se concentrará especialmente en el desarrollo de un formulario único de reporte y en actividades de apoyo, capacitación y asesoría a las entidades territoriales sobre dicho modelo, en especial en lo relacionado con los planes anticorrupción que deben desarrollar las entidades públicas, en cumplimiento del Estatuto Anticorrupción.

En segundo lugar, se busca crear mecanismos de transparencia en el acceso a empleos públicos con herramientas encaminadas a incentivar la realización de invitaciones públicas para el ingreso a cargos de libre nombramiento y remoción. Así mismo, se impulsará una reforma legal que establezca unos requisitos y calidades a los candidatos a contralores, quienes deben ser seleccionados a través de procedimientos que garanticen su autonomía. De la misma manera, con el objetivo de lograr la independencia, transparencia y objetividad en el desempeño del control fiscal, es necesario impulsar una ley que establezca la carrera administrativa especial en las contralorías territoriales, para garantizar el ingreso y ascenso de los servidores públicos de estos órganos de control por méritos y de acuerdo con unos perfiles de cargo claramente establecidos, que respondan a las necesidades del ejercicio del control fiscal como disciplina especializada de la gestión pública.

La siguiente herramienta se relaciona con el sistema de compras y contratación pública, donde se desarrollan medidas dirigidas a prevenir la corrupción en dicho sistema. Así, se plantean acciones en armonía con las propuestas que viene diseñando la Agencia Colombiana de Contratación Pública “Colombia Compra Eficiente”, dirigidas a simplificar y agilizar el sistema de contratación pública existente en el país, a la vez que se reduce la dispersión normativa y se hace más transparente el uso de herramientas como el SECOP. De otra parte se propone la construcción de instrumentos de vigilancia y control de la contratación pública y la difusión de buenas prácticas desde la PGN.

La cuarta herramienta está encaminada al mejoramiento de los instrumentos para la prevención de la corrupción en trámites administrativos, a través de la finalización del levantamiento del inventario de trámites en el territorio nacional a través del Sistema Único de Información de Trámites –SUIT-.

En quinto lugar, se busca mejorar la incidencia del control interno en la prevención de la corrupción a partir de una revisión del papel de las oficinas de control interno en las entidades del orden nacional, el diseño de una evaluación para determinar y valorar la efectividad de la elección de los jefes de control interno en los términos del Estatuto Anticorrupción, la actualización del MECI, la promoción de auditorías con enfoque sectorial y gubernamental y la promoción de buenas prácticas, entre otras medidas.

La sexta herramienta está dirigida a aumentar la transparencia de la participación de actores no estatales en las decisiones públicas con la presentación de un proyecto de ley que regule la actividad de lobby.

Por último, se busca avanzar en la implementación de estrategias sectoriales para prevenir la corrupción, comenzando con el desarrollo de mapas de riesgo en cumplimiento del artículo 73 del Estatuto Anticorrupción y el diseño de estrategias, estudios y metodologías en sectores claves como salud, minería, educación, agua potable y saneamiento básico, que permitan prevenir y eliminar riesgos específicos de corrupción en cada uno de ellos.

### **3. Estrategia para incrementar la incidencia del control social en la prevención de la corrupción**

El papel de la sociedad civil es fundamental para el desarrollo de la PPIA, en tanto sus acciones complementan los esfuerzos desde el Estado, logrando una estrategia integral que involucra todos los actores sociales y permite un mayor involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil en los ejercicios de control social para la prevención de la corrupción. Esta estrategia tiene como objetivo específico aumentar la incidencia del control social, para lo cual se pondrán en marcha acciones orientadas a mejorar la información necesaria para la realización de estos ejercicios, las auditorías visibles y los procesos de rendición de cuentas en particular; para lograr organizaciones sociales más activas y con mayor capacidad de incidencia.

En el proceso de mejorar la información para el ejercicio del control social, se formulan acciones relacionadas con la implementación de un Sistema de Información Nacional de Participación Ciudadana –SIDEPAR-; la definición de una política institucional para el apoyo a la participación ciudadana y el ejercicio del control social en el marco de las funciones preventivas de la PGN; la implementación de un plan de acción con énfasis en los municipios de consolidación priorizados y escenarios de trabajo articulado entre las Comisiones Regionales de Moralización y la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas.

Se reforzarán las auditorías visibles como mecanismo de control social para la promoción de la transparencia en la gestión pública, comenzando con el diseño y difusión de una metodología única para su aplicación, y el desarrollo de un sistema de información unificado para el reporte y seguimiento de auditorías visibles para proyectos financiados con recursos de regalías. Esta última acción, además, se relaciona y fortalece las estrategias para mejorar el acceso y la calidad de la información pública para prevenir la corrupción.

Finalmente, se propone ampliar la cobertura de la rendición de cuentas como un mecanismo para la prevención de la corrupción con la implementación y difusión del Manual Único de Rendición de Cuentas –MURC- en el orden nacional y territorial, y la presentación de un proyecto de ley que obligue a la rama legislativa y judicial, los órganos de control, la organización electoral, entre otras entidades del Estado, a rendir cuentas a la ciudadanía.

#### **4. Estrategia para la promoción de la integridad y la cultura de la legalidad en el Estado y la sociedad**

La cuarta estrategia está orientada a promover la integridad y la cultura de la legalidad en la sociedad en general. Este eje de acción está orientado a hacer transversal la corresponsabilidad en la lucha contra la corrupción. Es una responsabilidad de los actores públicos, privados y la ciudadanía en general participar activamente en las acciones de la PPIA, por lo cual la política misma se orienta a consolidar la cultura de la legalidad y promover la integridad como un principio de actuación individual y colectiva en el país, para hacerse sostenible y alcanzar los objetivos de largo plazo.

Para el desarrollo de esta estrategia plantean acciones dirigidas a cuatro públicos.

### Servidores Públicos:

Primero, desde la perspectiva de los servidores públicos se ofrecerán herramientas que promuevan un comportamiento íntegro, a través de la creación de premios de alta gerencia con un enfoque de transparencia y la articulación de la oferta de capacitación que ofrecen las diversas entidades públicas a través de un Plan Unificado de Capacitación, en el que se incluyan módulos relacionados con herramientas anticorrupción, información pública, control interno, ética e integridad y los demás contenidos del Estatuto Anticorrupción. Así mismo, se buscará aplicar herramientas para identificar conflictos de interés, modificando la normatividad existente, tal y como se sugiere con respecto a las declaraciones de bienes y rentas. También se propone elaborar un manual que contenga las inhabilidades e incompatibilidades, conflictos de interés y pérdida de investidura de los servidores públicos, evitando la dispersión de normas y procedimientos sobre la materia.

Por último, se incluyen acciones relacionadas con la función preventiva de la PGN con medidas como una estrategia de promoción de la cultura de la legalidad y la integridad en los funcionarios públicos.

### Ciudadanía:

Las acciones planteadas se dirigen a incorporar los temas de integridad y cultura de la legalidad en el sistema educativo formal, principalmente desde el Programa de Competencias Ciudadanas del Ministerio de Educación Nacional, y a aumentar la oferta de información ciudadana en estos temas, a partir de campañas de comunicación masiva, la creación de contenidos anticorrupción para programas de radio y televisión y la promoción de iniciativas como la producción de cortometrajes sobre cultura de la legalidad.

### Partidos y Movimientos Políticos:

Desde la perspectiva de los partidos y movimientos políticos, las acciones propuestas se relacionan con la visibilidad de los recursos financieros que son utilizados en la actividad electoral. Para esto se propone la presentación de un proyecto de ley que permita a las entidades de control vigilar el uso de recursos públicos y el diseño de estrategias de esta información a la ciudadanía.

## Sector Privado:

Por último, desde la visión del sector privado se espera adoptar mecanismos para promover su corresponsabilidad en la prevención de la corrupción, con medidas como la regulación de la responsabilidad de las personas jurídicas, conforme a los estándares de la OCDE; el desarrollo de guías metodológicas para la aplicación de acuerdos de autorregulación gremial y la implementación de buenas prácticas de transparencia. Así mismo, se pretende incentivar a las empresas para que cumplan con altos estándares de transparencia, mediante la creación de registros y sistemas de publicidad, la elaboración de guías sobre buenas prácticas y el reconocimiento de experiencias exitosas en materia de transparencia y lucha contra la corrupción.

### **5. Estrategia para desarrollar herramientas para luchar contra la impunidad en actos de corrupción**

La PPIA se completa con una quinta estrategia cuyo objetivo es reducir la impunidad en los actos de corrupción. Teniendo en cuenta que los actos de corrupción tienen efectos penales, fiscales y disciplinarios, este eje se orienta a la investigación y sanción de los mismos. Garantizar una coordinación efectiva entre las entidades competentes en cada caso, no sólo facilita el proceso investigativo y sancionatorio, sino que es un ejemplo de acciones articuladas donde se logran resultados visibles a la vez que las entidades se fortalecen internamente. Por tanto, el objetivo específico de este eje de acción es hacer más efectivo todo el proceso, desde la denuncia hasta la decisión definitiva.

Así, el primer frente de trabajo relacionado con esta estrategia consiste en aumentar la efectividad del proceso de denuncia de los actos de corrupción, y para ello es oportuno implementar, entre otras estrategias, una ventanilla virtual unificada para denuncias de corrupción, donde la entidad encargada de su administración se ocupará de dirigir las a la autoridad competente, permitiendo además, que los ciudadanos hagan seguimiento a la queja o denuncia realizada. En esta misma dirección se propone la adopción de un mecanismo de denuncia de alto nivel para los intentos de soborno a las empresas privadas.

A continuación se propone mejorar las herramientas de investigación, juzgamiento y sanción de actos corruptos. Para eso se diseñan medidas dirigidas a fortalecer los esquemas

probatorios y metodologías con que cuentan las entidades que deben cumplir con dichas funciones, así mismo se proponen algunas estrategias para lograr mayor efectividad en la recuperación de activos provenientes de actos corruptos y la identificación de operaciones sospechosas. Con los mismos propósitos, se busca incorporar la lucha contra la corrupción en los programas de capacitación tanto de la Fiscalía General de la Nación, como de la Unidad de Información y Análisis Financiero –UIAF-.

En tercer lugar, se espera generar escenarios para la coordinación de las entidades encargadas de prevenir, investigar, juzgar y sancionar los actos de corrupción, a través de la creación de un comité para el seguimiento integral de casos de alto impacto; la generación de protocolos y estándares para el intercambio de pruebas y sistemas de información, y el fortalecimiento de espacios creados y retomados por el Estatuto Anticorrupción, como las Comisiones Regionales de Moralización. De igual forma, es importante destacar el propósito de articular los lineamientos de la PPIA con los de la Política Criminal del Estado.

Por último, se proponen acciones para desarrollar una evaluación y una propuesta sobre la estructura del control fiscal territorial. Con el fin de analizar sus funciones, en términos de eficiencia y eficacia en la recuperación de activos y determinar alternativas en el ámbito territorial.

La Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción incluye 116 acciones a cargo de 24 entidades del orden nacional las cuales se incluyen en su totalidad en el plan de acción que se encuentra adjunto al presente documento.

## **VII. Financiamiento**

El financiamiento que se incluye en este documento corresponde a los recursos que las entidades involucradas han designado para el desarrollo de las estrategias planteadas. El presupuesto para la ejecución de la política pública proviene del asignado a cada entidad dentro de su Marco de Gasto de Mediano Plazo, de manera que el Estado no asignará recursos adicionales a los ya previstos para cada entidad para la ejecución de las estrategias contenidas en el CONPES.

**Tabla 1. Recursos por vigencia y estrategia – millones de pesos corrientes**

ESTRATEGIA	VIGENCIA				
	2013	2014	2015	2016	2017
Mejorar el acceso y la calidad de la información pública para la prevención de la corrupción	\$ 5.622	\$ 14.107	\$ 8.039	\$ 6.218	\$ 5.534
Hacer más eficientes las herramientas de gestión pública para la prevención de la corrupción	\$ 91.115	\$ 77.363	\$ 6.935	\$ 8.220	\$ 9.179
Fortalecer el control social para la prevención de la corrupción	\$ 688	\$ 668	\$ 534	\$ 479	\$ 172
Mejorar la promoción de la integridad y la cultura de la legalidad	\$ 3.225	\$ 2.469	\$ 1.273	\$ 840	\$ 1.606
Desarrollar herramientas para luchar contra la impunidad de los actos de corrupción	\$ 1.141	\$ 3.611	\$ 651	\$ 197	\$ 203
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 101.791</b>	<b>\$ 98.218</b>	<b>\$ 17.432</b>	<b>\$ 15.953</b>	<b>\$ 16.693</b>

**Tabla 2. Recursos por vigencia y entidad – millones de pesos corrientes**

Entidad Ejecutora	Vigencia				
	2013	2014	2015	2016	2017
Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales (ITRC)	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Agencia Nacional de Contratación Pública (ANCP) "Colombia Compra Eficiente".	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Agencia Nacional de Minería	\$ 83.986	\$ 68.715	\$ 1.132	\$ 1.136	\$ 1.139
Archivo General de la Nación (AGN)	\$ 1.061	\$ 1.093	\$ 1.110	\$ 1.174	\$ 1.236

Auditoría General de la República (AGR)	\$ 0	\$ 829	\$ 855	\$ 660	\$ 665
Contaduría General de la Nación (CGN)	\$ 0	\$ 3.200	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Contraloría General de la República (CGR)	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)	\$ 1.481	\$ 2.587	\$ 1.650	\$ 1.716	\$ 0
Departamento Administrativo de Presidencia de la República (DAPRE)	\$ 1.814	\$ 1.223	\$ 1.266	\$ 1.311	\$ 1.428
Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE	\$ 1.602	\$ 242	\$ 1.618	\$ 262	\$ 1.750
Departamento Nacional de Planeación (DNP)	\$ 542	\$ 4.944	\$ 5.550	\$ 6.143	\$ 5.084
Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)	\$ 128	\$ 123	\$ 125	\$ 132	\$ 151
Fiscalía General de la Nación (FGN)	\$ 0	\$ 100	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA)	\$ 1.479	\$ 1.849	\$ 1.331	\$ 1.466	\$ 2.407
Ministerio de Cultura (MINcultura)	\$ 50	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Ministerio de Educación Nacional (MEN)	\$ 106	\$ 224	\$ 626	\$ 165	\$ 860
Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS)	\$ 2.501	\$ 1.701	\$ 1.229	\$ 1.294	\$ 1.973
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC)	\$ 3.432	\$ 3.306	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio (MVCT)	\$ 0	\$ 1.500	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Ministerio del Interior (MINinterior)	\$ 8	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Procuraduría General de la Nación (PGN)	\$ 3.601	\$ 6.483	\$ 939	\$ 493	\$ 0
Superintendencia de Sociedades (SS)	\$ 0	\$ 100	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT)	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF)	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 0
<b>Total</b>	<b>\$ 101.791</b>	<b>\$ 98.218</b>	<b>\$ 17.432</b>	<b>\$ 15.953</b>	<b>\$ 16.693</b>

## **VIII. Recomendaciones**

La Presidencia de la República, El Ministerio del Interior; el Ministerio de Educación Nacional; el Ministerio de Salud y Protección Social; el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; el Ministerio de Cultura; el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), recomiendan al Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES:

1. Aprobar la Política Integral Anticorrupción, presentada en este documento.
2. Aprobar el plan de acción presentado en este documento y solicitar a las entidades involucradas la adecuada y oportuna implementación de todas las acciones propuestas y priorizar en el marco de gasto de mediano plazo de la respectiva entidad los recursos requeridos para el cumplimiento de las mismas.
3. Solicitar al Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones, a la Presidencia de la República-Secretaría de Transparencia, al DANE, al Ministerio de Cultura, al Departamento Administrativo de la Función Pública, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al DNP realizar las acciones necesarias contempladas en el plan de acción para mejorar el acceso y la calidad de la información pública.
4. Solicitar al Ministerio del Interior, a la Presidencia de la República-Secretaría de Transparencia, al Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones, al Departamento Administrativo de la Función Pública, al DNP y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público adelantar las acciones necesarias para mejorar las herramientas de gestión pública en la prevención de la corrupción.
5. Solicitar al Ministerio del Interior, al Departamento para la Prosperidad Social, al DNP y al Departamento Administrativo para la Función Pública fortalecer el control social para la prevención de la corrupción, conforme lo señalado en el plan de acción.
6. Solicitar a la Presidencia de la República-Secretaría de Transparencia, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Educación Nacional, al Ministerio de Cultura, al Departamento Administrativo de la Función Pública, y al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, dar cumplimiento a las acciones contenidas en el plan de acción

tendientes a promover la integridad y la cultura de la legalidad en el Estado y la sociedad.

7. Solicitar al Ministerio de Salud y Protección Social; al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; al Ministerio de Educación Nacional y; al Ministerio de Minas y Energía adelantar las gestiones necesarias para avanzar en la implementación de estrategias sectoriales para prevenir la corrupción.
8. Solicitar al Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, a la Presidencia de la República-Secretaría de Transparencia y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público desarrollar herramientas para luchar contra la impunidad en actos de corrupción.
9. Solicitar a la Presidencia de la República-Secretaría de Transparencia, con el apoyo técnico del DNP, presentar un informe anual a la Comisión Nacional de Moralización y al Consejo de Ministros sobre los avances en la implementación del presente documento.
10. Solicitar al Departamento Nacional de Planeación realizar el seguimiento al presente documento a través de SISCONPES.
11. Sugerir a la Fiscalía General de la Nación, a la Procuraduría General de la Nación y a la Auditoría General de la República contribuir con el mejoramiento del acceso y la calidad de la información pública para la prevención de la corrupción.
12. Sugerir a la Procuraduría General de la Nación y a la Auditoría General de la República adelantar gestiones para mejorar las herramientas de gestión pública, promover el control social, la integridad y la cultura de la legalidad en el Estado y la sociedad, conforme a lo establecido en el plan de acción.
13. Sugerir a la Contraloría General de la República, a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación contribuir a luchar contra la impunidad en actos de corrupción, mediante la ejecución de las acciones señaladas en el plan de acción.
14. Sugerir a las entidades territoriales adoptar y fortalecer las medidas encaminadas a mejorar el acceso y la calidad de la información pública; hacer más eficientes las herramientas de gestión pública; fortalecer el control social para prevenir la corrupción; mejorar la promoción de la integridad y la cultura de la legalidad y; desarrollar herramientas para luchar contra la impunidad de los actos de corrupción.

## IX. Bibliografía

- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). (2012). *Documento con los Lineamientos de una Política de Transparencia e Integridad de la Función Pública*. Bogotá.
- Aguirre, M. (2007). La lucha contra la corrupción en Colombia como herramienta para un control social exacerbado. *Estudios de Derecho Vol 64, N° 144*, 200-216.
- Anticorrupción, C. N. (marzo de 2009). *Propuesta de Política Integral Anticorrupción de Honduras*. Recuperado el 13 de septiembre de 2012, de [http://www.cna.hn/uploads/files/Propuesta\\_Politica\\_Integra.pdf](http://www.cna.hn/uploads/files/Propuesta_Politica_Integra.pdf)
- Anticorrupción, P. (2011). *Implementación en el Gobierno Federal*. Recuperado el 11 de septiembre de 2012, de <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/index.php/transparencia/implem-tacion-en-el-gobierno-federal.html>
- Auditoría General de la República. (2010). *Revista de la Auditoría General de la República*. Recuperado el 16 de octubre de 2012, de La grave sofisticación de la corrupción: [http://www.forossemana.com/doc/Doc-1930\\_2010127.pdf](http://www.forossemana.com/doc/Doc-1930_2010127.pdf)
- Auditoría General de la República. (2011). *Control fiscal a la contratación: riesgos, desaciertos y posibilidades*. Recuperado el 16 de octubre de 2012, de [http://www.semana.com/documents/Doc-2201\\_201169.pdf](http://www.semana.com/documents/Doc-2201_201169.pdf)
- Auditoría General de la República. (2012). *Reingeniería del Control Fiscal en Colombia*. Bogotá.
- Banco Mundial. (2012). [http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc\\_country.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp). Recuperado el 17 de Octubre de 2012, de [http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc\\_country.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp): [http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc\\_country.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp)

BARCAS 2011. (29 de Marzo de 2012). *Tercera Medición de Capital Social* . Recuperado el 21 de Febrero de 2013, de [http://www.funrestrepobarco.org.co/images/pdf/3\\_12-03-29%20RESULTADOS%20BARCAS%202011.pdf](http://www.funrestrepobarco.org.co/images/pdf/3_12-03-29%20RESULTADOS%20BARCAS%202011.pdf)

Barómetro de las Américas. (2012). <http://www.vanderbilt.edu>. Recuperado el 21 de Febrero de 2013, de [http://www.vanderbilt.edu/lapop/colombia/Colombia\\_Country\\_Report\\_2012\\_W.pdf](http://www.vanderbilt.edu/lapop/colombia/Colombia_Country_Report_2012_W.pdf)

Cáceres, M. (30 de Marzo de 2010). *Transparencia sin Transparencia*. *El Salvador*.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, C. (marzo de 2009). *El Consejo Nacional Anticorrupción de Honduras presenta propuesta para combatir la corrupción*. Recuperado el 13 de septiembre de 2012, de <http://www.clad.org/noticias/el-consejo-nacional>

Cepeda, F. (octubre de 1999). *La financiación de la política y la corrupción*. Recuperado el 15 de diciembre de 2012, de [http://9iacc.org/papers/day2/ws5/dnld/d2ws5\\_fculloa.pdf](http://9iacc.org/papers/day2/ws5/dnld/d2ws5_fculloa.pdf)

CITCC. (2001). *Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción*. Recuperado el 11 de septiembre de 2012, de <http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/citcc/reporte-avances-2002/capitulo4.pdf>

CITCC. (s.f.). *Avances de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción*. Ciudad de México.

Colatino, D. (09 de Diciembre de 2011). *Gobierno lanza consulta pra la politica de transparencia y anticorrupción*. *Diario Colatino*.

Congreso Visible. (2011). *Congreso Visble*. Obtenido de <http://www.congresovisible.org/proyectos-de-ley/por-la-cual-se-dictan->

disposiciones-en-materia-de-promocion-y-proteccion-del-derecho-a-la-participacion-ciudadana-transparencia-en-la-contratacion-publica-y-rendicion-de-cuentas-participacion-ciudadana/6505/

Contraloría General de la República. (2011). *Informe Concepto del Sistema de Control Interno*. Recuperado el 14 de agosto de 2012, de [http://186.116.129.19/c/document\\_library/get\\_file?folderId=68160034&name=D LFE-41811.pdf](http://186.116.129.19/c/document_library/get_file?folderId=68160034&name=D LFE-41811.pdf)

Contraloría General de la República. (2012). *Informe de gestión 2011-2012*. Bogotá.

Corporación Excelencia en la Justicia. (2008). *Estado de la coordinación interinstitucional para la investigación, procesamiento y sanción de actos de corrupción*. Bogotá.

Corporación Excelencia en la Justicia. (2008). *Estado de la coordinación interinstitucional para la lucha contra la corrupción*. Bogotá.

Corporación Excelencia en la Justicia. (febrero de 2012). *Balance del funcionamiento del sistema penal acusatorio 2010-2011*. Recuperado el 18 de noviembre de 2012, de <http://www.cjf.gob.mx/reformas/boletin/0612/DocColombia2.PDF>

Corpovisionarios. (28 de enero de 2009). *Encuesta de Cultura Ciudadana Bogotá 2008*. Recuperado el 25 de Febrero de 2013, de [http://camara.ccb.org.co/documentos/4867\\_Encuesta\\_ciudadana\\_08.pdf](http://camara.ccb.org.co/documentos/4867_Encuesta_ciudadana_08.pdf)

Corpovisionarios. (2009). *Encuesta de Cultura Ciudadana Medellín 2009*. Recuperado el 26 de Febrero de 2013, de <http://medellincomovamos.org/bitcache/b7d1c7bce988bed337d655eb1e511c22370cdbc9?vid=439&disposition=inline&op=view>

Corpovisionarios. (Marzo de 2010). *Diagnóstico de Cultura Ciudadana en Cartagena 2009*. Recuperado el 25 de Febrero de 2013, de [http://cartagenacomovamos.org/temp\\_downloads/CORPOVISIONARIOS.pdf](http://cartagenacomovamos.org/temp_downloads/CORPOVISIONARIOS.pdf)

DANE. (Enero de 2013). *Resultados Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional 2012*. Recuperado el 21 de Febrero de 2013, de [http://www.dane.gov.co/files/EDI/presentacion\\_EDI\\_2012pr.pdf](http://www.dane.gov.co/files/EDI/presentacion_EDI_2012pr.pdf)

Departamento Administrativo de la Función Pública. (3 de diciembre de 2012). *Decreto 2482*. Recuperado el 20 de marzo de 2013, de <http://www.archivogeneral.gov.co/index.php?idcategoria=7589#>

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. (2010). *Informe de gestión al Congreso*. Recuperado el 28 de febrero de 2013, de [http://web.presidencia.gov.co/especial/bicentenario2010/Congreso\\_Dapre.pdf](http://web.presidencia.gov.co/especial/bicentenario2010/Congreso_Dapre.pdf)

Departamento Nacional de Planeación. (diciembre de 2011). *Inhabilidades y conflictos de interés en la Contratación Pública*. Recuperado el 12 de noviembre de 2012, de <https://www.contratos.gov.co/Archivos/DocsPregFrec/inhabilidades%20incompatibilidades%20y%2>

Deshazo, P. (2007). *Esfuerzos contra la corrupción en América Latina. Lecciones Aprendidas. Documento de Política sobre las Américas. Volumen XVII, Estudio 2*. Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales .

Diario El Espectador. (18 de julio de 2012). *La realidad de la justicia en Colombia*. Recuperado el 18 de noviembre de 2012, de <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/articulo-361051-realidad-de-justicia-colombia>

Diario Oficial. (19 de Diciembre de 2011). *ACUERDO por el que se abroga el diverso por el que se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una comisión intersecretarial de carácter permanente*. Recuperado el 10 de septiembre de 2012, de [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5225123&fecha=19/12/2011](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5225123&fecha=19/12/2011)

- DNP. (2013). *Departamento Nacional de Planeación* . Obtenido de Auditorías Visibles: <https://www.dnp.gov.co/Programas/Regal%C3%ADas/Auditor%C3%ADasVisibles.aspx>
- Fiscalía General de la República. (2010). *Informe de gestión 2009-2010*. Bogotá.
- Fiscalía General de la República. (2011). *Informe de Gestión 2011*. Bogotá.
- Foro Económico Mundial. (2011-2012). *The Global Competitiveness Report*. Recuperado el 15 de noviembre de 2012, de [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GCR\\_Report\\_2011-12.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_Report_2011-12.pdf)
- Fracchia, E. L. (s.f.). *La corrupción en la Argentina: un diagnóstico de situación*. Recuperado el 27 de septiembre de 2012, de IAE Escuela de Negocios: [http://www.iae.edu.ar/antiguos/Documents/Revista%2017/Revista-ant17-nota\\_64a68.pdf](http://www.iae.edu.ar/antiguos/Documents/Revista%2017/Revista-ant17-nota_64a68.pdf)
- Garay, L. J. (2008). *La reconfiguración cooptada del Estado: más allá de la concepción tradicional de captura económica del Estado*. Bogotá: MÉTODO, Avina y Transparencia por Colombia.
- Garay, L. J., Salcedo-Albarán, E., De León, I., & Guerrero, B. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia*. Bogotá: Método, Fundación Avina y Transparencia por Colombia.
- Grant, R. W., & Keohane, R. O. (2005). Accountability and Abuses of Power in World Politics. *American Political Science Review*, 99(1).
- Heraldo, E. (19 de Diciembre de 2010). Política anticorrupción divide al TSC y al CNA. *El Heraldó*.
- Informe . (2005). *Balance del Convenio suscrito entre la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y la Contraloría General de la República*. Bogotá.

- Internacional, T. (2008). *Índice de Percepción de Corrupción (IPC)*.
- Intersecretarial, C. (s.f.).
- Isaza, C. (2012, por publicar). *El fracaso de la lucha contra la corrupción en Colombia*.
- Javeriana, P. U. (2012). *Informe de análisis de la línea de base de la cultura de la legalidad y la integridad en las entidades piloto. Análisis consolidado de todas las entidades piloto y de control. Documento Técnico GPGD/1640-1*.
- Jiménez, T. (2008). El diseño de la política anticorrupción del gobierno federal de México, 2000-2006. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*.
- Mundial, B. (2011). *Doing Business*. Recuperado el 15 de noviembre de 2012, de <http://espanol.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2011/>
- North, D. (1990). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de cultura económica.
- Obregón, C. L. (2006). *Control Fiscal Territorial: Fundamentos de Reforma*. Bogotá.
- O'Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, 11.
- ONU. (2003). *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción*.
- Ospina, R. I. (mayo de 2000). *Los pactos de integridad: una herramienta para buscar limpieza en contrataciones de interés público*. Recuperado el 27 de febrero de 2013, de <http://www.iadb.org/leg/Documents/Colombia%20Ticol%20Ospina%20Spa.pdf>
- Peñalillo, M. Á. (2002). Reflexiones sobre la presencia y perspectivas de la Convención Interamericana contra la Corrupción en Chile. *Revista Probidad N°*. 17.

- Persson, A., Rothstein, B., & Teorell, J. (2012). *Why anti-corruption reforms fail - systemic corruption as a collective action problem*.
- Persson, A., Rothstein, B., & Teorell, J. (2012). Why anticorruption reforms fail - systemic corruption as a collective action problem. *Governance*.
- PNUD. (2004). *Escuela Virtual PNUD*. Recuperado el 2 de Octubre de 2012, de [http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac\\_css/doc\\_num.php?explnum\\_id=334#search=""](http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=334#search=)
- PNUD. (2011). *Lucha contra la corrupción en el sector del Agua: métodos, herramientas y buenas prácticas*. Nueva York.
- PNUD. (2011). *Lucha contra la corrupción en el sector educativo: métodos, herramientas y buenas prácticas*. Nueva York .
- PNUD. (2012). Taller Regional: Desde la CNUCC a las Políticas Anticorrupción en América Latina. Panamá.
- Procuraduría General de la Nación. (2011). *Índice de Gobierno Abierto (IGA)2010 - 2011*. Recuperado el 3 de Agosto de 2012, de [http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/FINAL\\_IGA\\_NAL2010-2011\\_06.pdf](http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/FINAL_IGA_NAL2010-2011_06.pdf)
- Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción. (2005). *Propuesta de una Política de Estado para el Control de la Corrupción*. Bogotá.
- Pública, S. d. (2008). *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012*. Recuperado el 11 de septiembre de 2012, de <http://www.programaanticorruption.gob.mx/web/doctos/pnrctcc/espanol.pdf>
- Revista Semana. (2012). Recuperado el 25 de Febrero de 2012, de <http://m.semana.com/nacion/articulo/casi-500-investigados-parapolitica-ultimos-cinco-anos/266865-3>

- Rodriguez R., J. C., & Selligson, M. (2008). *Cultura política de la democracia en Colombia, 2008*. Bogotá: LAPOP, Observatorio de la democracia, Vanderbilt University, CNC y Universidad de los Andes.
- Rodríguez, J. C., & Seligson, M. (2008). *Cultura política de la democracia en Colombia, 2008*. LAPOP, Barómetro de las Américas. Bogotá: Observatorio de la democracia.
- Salcedo, E., Zuleta, M. M., Beltrán, I. d., & Rubio, M. (2007). *Corrupción, Cerebro y Sentimientos. Una indagación neuropsicológica en torno a la corrupción*. Bogotá: Grupo Método.
- Secretaria de Transparencia. (2012). *Informe de resultados y actividades 2012*. Recuperado el 20 de marzo de 2012, de <http://wsp.presidencia.gov.co/secretaria-transparencia/Documents/informe-actividades-resultados-2012.pdf>
- Stokes, S., Przeworski, A., & Manin, B. (1999). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- The World Bank. (2004). *State-Society Synergy for Accountability : Lessons for the World Bank*. Washington: World Bank Publications.
- Transparencia por Colombia. (Octubre de 2003). *Corresponsabilidad del sector empresarial y de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción*. Obtenido de [http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/Estudios\\_informes/corresponsabilidad\\_sector\\_empresarial\\_ciudadania.pdf](http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/Estudios_informes/corresponsabilidad_sector_empresarial_ciudadania.pdf)
- Transparencia por Colombia. (2007). *Contratación estatal: transparencia y eficiencia* . Recuperado el 16 de octubre de 2012, de <http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/Publicaciones/Art%C3%ADculo%20Econom%C3%ADa%20Colombiana%20PDF.pdf>
- Transparencia por Colombia. (28 de abril de 2010). *Ciudadanos al cuidado de lo público*. Obtenido de

[http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/descargas/Fondo%20de%20Control%20Social/EL%20CONTROL%20SOCIAL%20EN%20AM%C3%89RICA%20LATINA\\_NURIACUNILL.pdf](http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/descargas/Fondo%20de%20Control%20Social/EL%20CONTROL%20SOCIAL%20EN%20AM%C3%89RICA%20LATINA_NURIACUNILL.pdf)

Transparencia por Colombia. (2011a). *Índice de Transparencia Nacional 2008-2009*. Recuperado el 14 de agosto de 2012, de Colección documentos Observatorio de Integridad: <http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/descarga>

Transparencia por Colombia. (2011b). *Régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses en los concejos municipales de Colombia. Estudio de caso*. Recuperado el 8 de noviembre de 2012, de <http://www.transparenciacolombia.org>.

Transparencia por Colombia. (2012). Recuperado el 5 de diciembre de 2012, de <http://www.transparenciacolombia.org.co/>

Transparencia por Colombia y Universidad Externado de Colombia. (noviembre de 2010). *Segunda encuesta nacional sobre prácticas contra el soborno en empresas colombianas*. Recuperado el 27 de febrero de 2013, de [http://transparenciacolombia.org.co/images/publicaciones/sector\\_privado/cuaderno19\\_segunda\\_encuesta\\_soborno.pdf](http://transparenciacolombia.org.co/images/publicaciones/sector_privado/cuaderno19_segunda_encuesta_soborno.pdf)

Transparencia por Colombia; Universidad Externado. (2013). *Tercera Encuesta Nacional sobre Prácticas contra el Soborno en Empresas Colombianas*. Bogotá.

USAID. (2012, sin publicar). *Documento con los lineamientos de una política de transparencia e integridad de la función pública*.

Veiga, L. (Agosto de 2012). *ABC de Economía*. Recuperado el 23 de Octubre de 2012, de [http://socrates.ieem.edu.uy/wp-content/uploads/2012/08/columna\\_abc.pdf](http://socrates.ieem.edu.uy/wp-content/uploads/2012/08/columna_abc.pdf)

Vicepresidencia de la República; Banco Mundial; Organizaciones no gubernamentales; Centro Nacional de Consultoría. (7 de febrero de 2002). *Diagnóstico acerca de la*

*corrupción y gobernabilidad en Colombia: elementos para la construcción de una estrategia anticorrupción. Recuperado el 25 de octubre de 2012*

## ANEXOS

**Tabla 1. Normas internacionales aplicables en Colombia**

Norma	Tema central	Descripción general y herramientas
Ley 1573 / 12	Convención Lucha contra el Soborno Internacional	"Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales", fue adoptada por la Conferencia Negociadora en París, el 21 de noviembre de 1997. Presenta figuras y procedimientos propios del derecho penal encaminados a fortalecer la lucha contra la corrupción.
Ley 970 / 05	Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Corrupción	Busca promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos y promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.
Ley 412 / 97	Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción	Entre las herramientas que aporta la convención, está el fortalecimiento de medidas preventivas, precisión de algunos actos de corrupción, soborno transnacional, enriquecimiento ilícito, extradición, asistencia y cooperación, medidas sobre bienes, secreto bancario, etc.

Fuente: Elaborado por el equipo técnico del PNUD, con base en el diagnóstico.

**Tabla 2. Principales instrumentos normativos vigentes para la lucha contra la corrupción**

Norma	Tema central	Descripción general y herramientas
Decreto 734 / 2012	Estatuto General de Contratación de la Administración Pública	Reglamenta las disposiciones legales contenidas en el Estatuto General de Contratación y otras normas relacionadas. Algunos de los temas que se reglamentan son la planeación contractual, pliego de condiciones, el SECOP, las modalidades de sección, el concurso de méritos, el proceso de selección, la contratación directa, etc.

Decreto 19 / 2012	Decreto trámites <sup>20</sup>	Anti	Se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. Entre las herramientas que contiene el decreto se incluyen principios como el de moralidad, celeridad, economía en las actuaciones administrativas, simplicidad de trámites, política pública de racionalización de trámites, servicios públicos, etc.
Ley 1474 / 2011	Estatuto Anticorrupción		Se orienta a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. Incluye nuevas tipologías, medidas administrativas, disciplinarias, fiscales y penales en materia de corrupción.
Ley 1416 / 2010	Control Fiscal		Fortalecimiento del control fiscal en las Contralorías a nivel nacional, departamental, municipal y distrital, bajo el espíritu de una política de rendición de cuentas y transparencia.
Decreto 1599 / 2005	Modelo Estándar de Control Interno		Reglamenta el sistema de control interno en entidades públicas e incorpora un modelo estándar de control interno, que busca unificar los criterios, procesos y procedimientos a implementar en la administración pública.
Ley 909 / 2004	Empleo Público, Carrera Administrativa		Regula el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.
Ley 850 / 2003	Veedurías Ciudadanas		Reglamenta las veedurías ciudadanas, crea el marco legal para el ejercicio de la veeduría en el país, así como un procedimiento para la constitución e inscripción de grupos de veeduría y principios rectores.
Ley 734 / 2002	Código Disciplinario	Único	Establece el trámite de los procesos de responsabilidad disciplinaria para determinar la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares que ejercen funciones públicas, cuando por acción u omisión y en forma dolosa o culposa cometan una falta disciplinaria por actos de corrupción y otras conductas en general.
Ley 610 / 2000	Proceso de Responsabilidad Fiscal		Establece los lineamientos, principios y procedimientos, jurídicos, técnicos, científicos, operativos y probatorios que rigen el proceso de responsabilidad fiscal.

Fuente: Elaborado por el equipo técnico del PNUD, con base en el diagnóstico.

<sup>20</sup> La política de eliminación de trámites comprende además los decretos 2150 de 1995, 4669 de 2005, 1151 de 2008, las leyes 190 de 1995, 489 de 1998, 962 de 2005 y el documento CONPES 3292 de 2004.