Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción

Comisión Nacional Ciudadana para la

LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

C O L O M B I A

TERCER INFORME

Agosto de 2014

Con el apoyo de

TRANSPARENCIA POR COLOMBIA
Capítulo Transparencia Internacional

APC Colombia
Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia

UNIÓN EUROPEA

CAMARA DE COMERCIO DE BUCARAMANGA
¡vamos a competir!

Presentación

La Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción (CNCLCC) es la instancia creada por la Ley 1474 de 2011 o Estatuto Anticorrupción con el propósito fundamental de contribuir desde la sociedad civil colombiana a hacer seguimiento a las políticas, los programas y las acciones formuladas e implementadas por el Estado y el Gobierno Nacional para la prevención, el control y la sanción de la corrupción.

El presente documento corresponde al Tercer Informe de la CNCLCC[1] y tiene como principal propósito identificar recomendaciones prioritarias para la lucha contra la corrupción en el país durante los próximos cuatro años, a partir de las valoraciones realizadas por la Comisión Nacional Ciudadana respecto a los avances realizados hasta el momento.

De acuerdo con lo establecido en el Estatuto Anticorrupción, los miembros de la Comisión son designados por el Presidente de la República por un periodo de cuatro años.

Actualmente los miembros de la CNCLCC son:

- Julián Domínguez, Presidente de la Red Nacional de Cámaras de Comercio (Confecámaras) como representante de los gremios económicos.
- Elisabeth Ungar, Directora Ejecutiva de Transparencia por Colombia como representante de las Organizaciones No Gubernamentales dedicadas a la lucha contra la corrupción.
- Álvaro Echeverri, Director del Centro de Investigaciones Socio Jurídicas de la Universidad Católica, en representación de la Asociación Colombiana de Universidades.
- Tulio Ángel, Presidente de la Asociación Nacional de Medios de Comunicación (ASOMEDIOS) en representación de los medios de comunicación.
- Fredy Vega, Presidente del Consejo Nacional de Planeación.
- Miriam Luz Triana, Secretaria General de la Confederación General del Trabajo, como representante de las organizaciones sindicales.
- Héctor José Pardo, como representante de la Confederación Colombiana de Libertad Religiosa de Conciencia y de Culto.

Las valoraciones y las recomendaciones del Tercer Informe están ordenadas en cinco secciones:

(i) Desarrollos normativos e institucionales en materia de lucha contra la corrupción.

(ii) Relación entre la lucha contra la corrupción y aspectos clave del actual contexto: los resultados de las elecciones presidenciales 2014 y los diálogos de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP.

(iii) Alcance y proyección de algunos compromisos internacionales que contribuyen a la transparencia y lucha contra la corrupción en el país.

(iv) Otras recomendaciones prioritarias.

(v) rendición de cuentas sobre las actividades de la CNCLCC en el primer semestre de 2014.

[1]Este documento se ha realizado con la ayuda de la Comunidad Europea y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia. Su impresión es posible gracias al apoyo de la Cámara de Comercio de Bucaramanga. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de las entidades que proporcionaron apoyo para su realización.

II.
Valoraciones y Recomendaciones del Tercer Informe

1. Valoraciones sobre desarrollos normativos e institucionales

En sus dos informes previos, la CNCLCC ha realizado valoraciones sobre los avances logrados en el país en cuanto al cumplimiento de las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 en materia de estrategias contra la corrupción, así como respecto a la creación de instrumentos, mecanismos y regulaciones orientadas a este mismo propósito; el proceso de elaboración del documento CONPES de lucha contra la corrupción, el Estatuto Anticorrupción, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional, el Decreto antitrámites, el proyecto de Ley Estatutaria de Participación Ciudadana, la Ley de creación al Sistema General de Regalías, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, la Política de Rendición de Cuentas de la Rama Ejecutiva (CONPES 3654), y los Planes anticorrupción de las entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal establecidos por el Estatuto Anticorrupción.

Para el Tercer Informe la CNCLCC decidió enfocarse en revisar tres instrumentos que consideran de alta relevancia para la lucha contra la corrupción en el país en los próximos años: el CONPES 167 Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional, y el Estatuto Anticorrupción.

1.1. Documento CONPES 167 Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción

Como se indicó en los dos informes previos de la Comisión, el capítulo VII del Plan Nacional de Desarrollo (PND) "Prosperidad para Todos" 2010-2014 se fundamentó en los tres soportes transversales de la Prosperidad Democrática. Uno de ellos, el soporte denominado "De Buen Gobierno, Participación Ciudadana y Lucha contra la Corrupción", aborda aspectos de transparencia y lucha contra la corrupción bajo el título de "Estrategias contra la Corrupción". Las metas que se destacan de este componente están atadas a la formulación de una Política de Lucha contra la Corrupción que según el PND "incluirá el diseño e implementación de herramientas de medición que den cuenta del fenómeno de la corrupción". Una de las estrategias implementadas por el Gobierno Nacional para alcanzar estas metas fue el proceso de elaboración y formulación del Documento CONPES 167 Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción, finalmente publicado el 9 de Diciembre de 2013[2].

El objetivo central del CONPES 167 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"[3]. Para esto, el CONPES plantea cinco objetivos específicos: mejorar el acceso y la calidad de la información pública para prevenir la corrupción, mejorar las herramientas de gestión pública para prevenir la corrupción, aumentar la incidencia del control social en la lucha contra la corrupción, promover

[2]Departamento Nacional de Planeación, "Consejo Nacional de Política Económica y Social", disponible en https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=dz-KeSULnZU%3d&tabid=1657

[3]Consejo Nacional de Política Económica y Social, "Documento CONPES Social 167", disponible en https://pwh.dnp.gov.co/portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes%20Sociales/167.pdf

la integridad y la cultura de la legalidad en el Estado y la sociedad, y reducir la impunidad en actos de corrupción.

En el pasado la Comisión Nacional Ciudadana destacó la importancia del proceso de elaboración de este Documento CONPES como instrumento de coordinación para la lucha contra la corrupción. Teniendo en cuenta que el Documento ya ha sido aprobado, la primera recomendación de la Comisión al respecto es hacer un llamado nuevamente al Gobierno Nacional sobre la importancia de dar una alta prioridad a la implementación del mismo durante los próximos años bajo el liderazgo de entidades como la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación y las demás entidades del poder ejecutivo y órganos de control involucrados en el documento.

En cuanto a su contenido, la CNCLCC resalta que el Documento incluya dentro de los principales problemas identificados aspectos que van más allá de los tradicionalmente abordados en materia de lucha contra la corrupción para los cuales aún es necesario generar soluciones profundas, tales como: la necesidad de avanzar hacia la publicación y el conocimiento pleno de la ejecución presupuestaria a nivel nacional y territorial; la urgencia de atender problemas asociados al empleo público como las nóminas paralelas y la institucionalización de vinculación de personal con contratos temporales; la necesidad de lograr finalmente una regulación al lobby bajo un enfoque que aborde los problemas estructurales que representa esta práctica, la importancia de desarrollar estrategias sectoriales contundentes en ámbitos tan importantes para la calidad de vida y el desarrollo del país como la salud, la educación, agua y saneamiento básico, y la explotación de recursos naturales no renovables; la importancia de generar normas que fortalezcan de manera decidida la rendicion de cuentas en el sistema judicial, la rama legislativa y los órganos de control estatal; la creciente preocupación por hacer más transparente el uso de recursos públicos y privados de los partidos y movimientos políticos tanto para su funcionamiento como para las campañas electorales; y la urgente necesidad de atacar los altos niveles de impunidad en actos de corrupción. La Comisión Nacional Ciudadana considera que buena parte del éxito de la implementación del CONPES estará en que las medidas que serán puestas en marcha logren un efecto directo sobre los demás problemas identificados en el diagnóstico. Para esto, si bien el CONPES contará con indicadores y mecanismos de seguimiento, lo más relevante será contar mediciones de resultado e impacto y la divulgación amplia en el avance de los mismos.

Igualmente, la CNCLCC considera importante destacar otras recomendaciones para impulsar la implementación del Documento CONPES. En primer lugar, tal como lo pretende el Documento, es necesario seguir fortaleciendo las herramientas con las cuales cuenta el Estado colombiano para diagnosticar de manera más precisa los riesgos de corrupción y sus diferentes manifestaciones. Al respecto, como se indicó en el Segundo Informe de la Comisión[4], si bien existe una metodología elaborada por el Departamento Nacional de Planeación, la Secretaria de Transparencia y el Departamento Administrativo de la Función Pública para la elaboración de planes y mapas anticorrupción[5], se reiteran tres retos frente a la misma: (i) producir y divulgar ampliamente datos oficiales sobre los resultados de la implementación de los planes anticorrupción de tal manera que sea posible conocer el impacto real de esta herramienta, pues hasta la fecha no el país no cuenta con información al respecto; (ii) fortalecer el acompañamiento técnico y capacitación para que la metodología sea comprendida e implementada por parte de entidades nacionales, así como asegurar presupuesto para la implementación de plan en cada entidad pública; (iii) y garantizar que el contenido de los planes anticorrupción, formulados mediante esta metodología, tenga relación más directa con la prevención de riesgos de corrupción y no solo con aspectos de gestión, eficacia y eficiencia de cada entidad. Adicionalmente, la CNCLCC recomienda a los órganos de control estatal tener un mayor papel en el seguimiento y evaluación de los planes para evaluar su incidencia real en los esfuerzos de mejoramiento de cada entidad. De

[4]Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción, "Segundo Informe", Diciembre de 2013, disponible en http://bit.ly/1nauGHX

[5]Secretaria de la Transparencia, DNP, "Estrategias para la construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano" disponible en https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=PtQsJETJ4wI%3D&tabid=1655.

igual manera, se debería hacer una divulgación amplia de los planes anticorrupción a la ciudadanía en general para contribuir a generar oportunidades de control social.

En segundo lugar, la Comisión Nacional Ciudadana recomienda fortalecer las acciones respecto a dos herramientas propuestas específicas de lucha contra la corrupción, como lo son: los canales de denuncia de actos de corrupción y las declaraciones de conflicto de interés. Ambos son temas identificados en el Documento CONPES como parte de la problemática de la lucha contra la corrupción en Colombia, el primero como factor asociado a la posibilidad de reducir la impunidad y el segundo relacionado con los niveles de integridad en el sector público. La Comisión destaca que además de buscar desarrollar o fortalecer un canal de denuncia sobre hechos de corrupción, es necesario complementar los canales de denuncia con mecanismos de protección al denunciante a los cuales no hacen referencia el documento CONPES ni el plan de acción del mismo. Igualmente, es necesario desarrollar herramientas para prevenir conflictos de interés que vayan más allá de los códigos de conducta y su correcta implementación. Dentro de esas herramientas podría considerarse la elaboración de un proyecto de ley que modifique la Ley 190 de 1995 con el propósito de generar estrategias que aumenten la efectividad de la declaración de bienes y rentas, por ejemplo haciéndolos públicos, enfatizando la generación de alertas que prevengan el conflicto de interés.

En tercer lugar, la CNCLCC recomienda fortalecer las acciones en materia de investigación y sanción. Si bien el Documento CONPES está dirigido principalmente al poder ejecutivo, es necesario tener en cuenta que en esta rama del poder público se pueden desarrollar acciones de fortalecimiento de las funciones de interventoría en materia contractual, de vigilancia y supervisión ejercidas por las superintendencias, y de control interno en las entidades del orden nacional, que pudieran ser extendidas a los entes territoriales. Estas funciones son muy importantes para atacar las manifestaciones de corrupción en los sectores claves identificados en el CONPES, tales como: salud, educación, minería, agua potable y saneamiento básico; y en sectores reconocidos por su vulnerabilidad frente a hechos de corrupción como, por ejemplo, la contratación pública o el manejo de las nóminas de servidores públicos. Igualmente, se sugiere revisar las funciones que se le están atribuyendo a la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) para que la información que genera pueda ser conocida por los distintos órganos de control del Estado.

En cuarto lugar, la Comisión Nacional Ciudadana destaca la importancia dada en el CONPES a la necesidad de fortalecer el control social para la prevención de actos de corrupción; sin embargo, considera que más allá de continuar generando sistemas de divulgación sobre las actividades realizadas por las entidades públicas[6], es necesario seguir dando el paso hacia un enfoque proactivo de diálogo entre funcionarios y ciudadanos que permita comprender de una mejor manera qué información requiere la ciudadanía para ejercer el control social, cómo se puede generar y entregar esa información de manera oportuna, cuáles son los requerimientos de calidad con los cuales debe contar para que sea comprensible y fácil de usar, y qué mecanismos se pueden poner en marcha para evitar costos excesivos. Lo anterior podría ser complementado con la apuesta por aplicar estrategias de promoción de control social en sectores estratégicos que permita darle un enfoque más claro al seguimiento ciudadano y abrir oportunidades más efectivas de coordinación y capacidad técnica al control social. Este enfoque es particularmente relevante para los esfuerzos de réplica de la metodología de auditoría visible que plantea el Documento, en la medida en que la misma ha sido una iniciativa del Gobierno Nacional que requiere mucha más apropiación por parte de la ciudadanía especialmente a nivel territorial. En este sentido, si bien las propuestas planteadas en el CONPES son importantes, es necesario articularlas de manera más clara con iniciativas ciudadanas que se vienen desarrollando a nivel territorial, e incluso con escenarios de participación de la sociedad civil que se vienen impulsando en el marco de iniciativas como la Alianza

[6]Ver sección 3.1 sobre cuestionamientos mencionados por en el Informe del Mecanismo Independiente de Revisión de la Alianza para el Gobierno Abierto sobre los mecanismos de participación ciudadana promovidos desde el Gobierno.

para el Gobierno Abierto y la Iniciativa de Transparencia para la Industria Extractiva, como se indica en la sección 3 del presente Informe.

En quinto lugar, la Comisión Nacional Ciudadana considera que si bien el CONPES también menciona que se pondrán en marcha inciativas o herramientas novedosas (como el Premio Nacional de Alta Gerencia que permitirá postular experiencias exitosas en materia de transparencia y lucha contra la corrupción, la producción de cortometrajes sobre cultura de la legalida, la creación de un manual que evite la dispersión de normas y procedimientos en materia de conflicto de interés, el desarrollo de mecanismos de corresponsabilidad para el sector privado conforme a los estándares de la OCDE, entre otros), es igualmente importante generar resultados concretos respecto a iniciativas que vienen siendo planteadas desde tiempo atrás como el Manual Único de Rendición de Cuentas, la ventanilla virtual unificada para denuncias de corrupción, el mecanismo de denuncia de alto nivel para los intentos de soborno a las empresas privadas, entre otras herramientas que incluso han hecho parte de compromisos internacionales asumidos de tiempo atrás por el Estado Colombiano. La Comisión Nacional Ciudadana considera que podría existir un riesgo de dispersión al incrementar el número de herramientas e iniciativas cuyos resultados no se encuentren claramente articulados.

Por último, la Comisión Nacional Ciudadana identifica que un elemento clave para la implementación del CONPES será el fortalecimiento de las instancias de coordinación entre las ramas del poder público y todos los niveles del Estado, tal como se reconoce en el mismo Documento CONPES. En este sentido, la Comisión Nacional para la Moralización y especialmente las Comisiones Regionales son espacios que requieren fortalecimiento, tal como se indicará más adelante.

1.2. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional

Por su alta relevancia para la lucha contra la corrupción, la Comisión Nacional Ciudadana ha abordado en sus dos informes previos la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional (1712 de 2014). La Comisión Nacional Ciudadana reconoce como un logro muy importante para el país la aprobación por el Congreso y posterior sanción de esta Ley por parte del Presidente de la República el 6 de marzo de 2014, luego de haber superado la revisión de la Corte Constitucional. Si bien se trata de un instrumento normativo cuya entrada en vigencia se dará a partir de septiembre de 2014 para las entidades públicas del orden nacional y en marzo de 2015 para las entidades del nivel territorial, la implementación de esta Ley deberá ser uno de los principales ejes de los esfuerzos en materia de transparencia y lucha contra la corrupción durante los próximos cuatro años.

Lo anterior se sustenta no solo en el esfuerzo inicial que implicará para las entidades públicas del país el proceso de adaptación para dar cumplimiento a la Ley, sino también en la posibilidad de generar a mediano y largo plazo un cambio en la forma como los funcionarios públicos y la ciudadanía interactúan a partir de información oportuna, veraz, comprensible y socialmente útil, que contribuya a generar espacios de confianza y diálogo entre ambos sectores y a reducir riesgos de corrupción en la gestión pública. En esa medida, la Comisión Nacional Ciudadana destaca la alta prioridad que la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República ha dado al proceso de sensibilización y articulación con las demás entidades líderes del proceso de implementación de la Ley[7], así como al inicio del proceso de reglamentación de la misma.

Al respecto, la Comisión Nacional Ciudadana llama la atención sobre la importancia de desarrollar procesos de consulta amplios con todos los sujetos obligados de la Ley[8]—tanto de sector público como de entidades

[7] Las entidades líderes del proceso son: Ministerio de Tecnología de la Información y Comunicaciones, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Archivo General de la Nación y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

[8] Ley 1712 de 2014, "Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional" Art. 5, disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=56882

privadas que cumplan funciones públicas, organizaciones sociales que manejen recursos públicos y partidos políticos—, de tal manera que se logren identificar las debilidades que los mismos puedan tener para cumplir con la norma, las dudas que la misma pueda generar y las medidas para resolverlas. Será necesario lograr la mayor claridad posible respecto al alcance de las obligaciones que los sujetos obligados deben cumplir, la identificación de recursos y esfuerzos para apoyarlos con las cargas adicionales no previstas que deben asumir y la creación de espacios de capacitación sobre la aplicación de la Ley. Asimismo, es importante aclarar los alcances de las funciones que la Ley le da al Ministerio Público como encargado de velar por el adecuado cumplimiento de las obligaciones estipuladas en la misma, especialmente respecto a sujetos obligados que no hacen parte del sector público como lo son entidades privadas que cumplan funciones públicas, organizaciones sociales que manejen recursos públicos y partidos políticos. Igualmente, resulta fundamental lograr armonizar los alcances de la Ley respecto a normas que también aborden temas de reserva y clasificación de información, como las referidas a derecho de petición[9], protección de datos personales[10] y secreto industrial[11].

Por otro lado, la Comisión Nacional Ciudadana destaca la importancia de abordar otros retos en el proceso de implementación, tal como lo destacó Catalina Botero, Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos, en Febrero de 2014[12], a partir de la experiencia de procesos de implementación de estas leyes en el Sistema Interamericano. En primer lugar, es importante garantizar que las nuevas leyes que sean expedidas por el Congreso de la República y que aborden temas de información pública, observen los parámetros ya establecidos por la Ley Estatutaria de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional, para evitar posibles conflictos normativos. En ese sentido, la Comisión Nacional Ciudadana hace un llamado al Congreso para mantener, y en la medida de lo posible mejorar progresivamente, los estándares establecidos por la Ley, para lo cual será necesario desarrollar un proceso de sensibilización con los nuevos miembros del Congreso elegidos en marzo de 2014.

En segundo lugar, es muy importante que la instancia encargada de garantizar la aplicación de la Ley genere confianza hacia los sujetos obligados y la ciudadanía. En Colombia, este rol será desempeñado por el Ministerio Público en cabeza de la Procuraduría General de la Nación. La experiencia internacional indica que es necesario que estas instancias cuenten con un conocimiento técnico sólido y personal especializado en acceso a la información pública. La Comisión Nacional Ciudadana exhorta a la Procuraduría General de la Nación a continuar los esfuerzos por mejorar sus capacidades técnicas, humanas y presupuestales para desempeñar el rol asignado por la nueva Ley.

En tercer lugar, la CNCLCC recomienda continuar fortaleciendo las capacidades de las entidades públicas respecto al manejo de los archivos de información. Si bien el Archivo General de la Nación es una entidad reconocida a nivel nacional e internacional como un referente en la materia, es necesario fortalecer las capacidades de esta entidad para acompañar al sector estatal, principalmente a nivel territorial, en el cumplimiento de la normativa existente en materia de administración de archivos. Este esfuerzo debe realizarse en paralelo a un proceso de cambio de enfoque que permita asumir la gestión de archivos como aspecto central y no accesorio de la administración pública.

[9]Ley 1437 de 2011, “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, Art. 5, disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=38871
[10]Ley 1581 de 2012 , “Ley de Protección de Datos Personales”, disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=49981
[11]Ley 256 de 1996, “Código de Comercio”, Art. 16, disponible enhttp://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=38871
[12]Transparencia por Colombia y Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos, Evento “Perspectivas para la implementación de la ley de transparencia y acceso a la información pública en Colombia, Aportes desde el sistema interamericano”, Bogotá, 12 de febrero de 2014.

1.3.Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011)

La importancia del Estatuto Anticorrupción expedido en 2011 ha sido reconocida por la CNCLCC desde su primer informe. Sin embargo, luego de tres años de su expedición la Comisión Nacional Ciudadana observa que este instrumento aún no ha sido aprovechado lo suficiente por el Estado e incluso, en algunos casos, no ha logrado cumplir con algunas de las expectativas trazadas al momento de su expedición debido principalmente al bajo alcance de los esfuerzos de difusión y sensibilización sobre el Estatuto, al limitado desarrollo normativo complementario posterior a su aprobación en julio de 2011, y a la necesidad de darle un mayor impulso a la institucionalidad requerida para fortalecer la implementación del Estatuto Anticorrupción.

En cuanto al alcance de los esfuerzos de difusión y sensibilización sobre el Estatuto, desde su primer informe (Julio de 2013), la Comisión Nacional Ciudadana enfatizó "la necesidad de realizar ejercicios de socialización del mismo y esfuerzos para dar a conocer y evaluar el impacto de las medidas establecidas por esta norma para los diferentes sectores, tanto estatales, como del sector privado y la sociedad civil". De acuerdo con la Tercera Encuesta Nacional Sobre Prácticas Contra el Soborno en Empresas Colombianas[13], uno de los resultados más alarmantes es el desconocimiento por parte de los empresario sobre esta Ley: solo el 29 % de los empresarios encuestados manifestó conocer el Estatuto Anticorrupción, mientras que el 57 % no tenía ninguna información al respecto, o solo ha se ha informado por lo publicado en los medios de comunicación. Para el año 2013, el Estudio sobre Prácticas para Contrarrestar el Soborno en un Grupo de Empresas del Sector Hidrocarburos, realizado también por Transparencia por Colombia y la Universidad Externado de Colombia, identificó que solo el 42 % de las empresas consultadas conoce el Estatuto Anticorrupción, mientras que el 45 % manifestó que no lo conoce y el 13 % no respondió la pregunta. Estos datos enfatizan la necesidad de realizar un trabajo pedagógico y de difusión hacia los empresarios, que permita una mayor sensibilización, apropiación y entendimiento del Estatuto.

Sobre el limitado desarrollo normativo derivado del Estatuto, a la fecha esta norma de carácter estatutario no ha contado con un proceso de reglamentación que contribuya a dar mayor claridad y alcance a varias medidas contenidas en la ley, tal como lo indicó la Comisión Nacional Ciudadana en su primer informe. Algunos de los aspectos que podrían ser objeto de reglamentación o de desarrollo normativo complementario están asociados a las medidas que afectan al sector privado[14]: las prácticas de cabildeo, las disposiciones para prevenir la práctica conocida como "puerta giratoria", las inhabilidades de contratación con el Estado para personas y empresas que financian campañas a corporaciones de elección popular, el fortalecimiento de los canales de denuncia y de los mecanismos de protección a denunciantes de corrupción, la promoción y la efectividad de los mecanismos de veeduría ciudadana y control social a la gestión pública, entre otros aspectos. La Comisión Nacional Ciudadana hace un llamado urgente al Gobierno Nacional y al Congreso de la República para que retomen la agenda legislativa y normativa pendiente en materia de lucha contra la corrupción en sus ámbitos correspondientes, de tal manera que el Estado no quede rezagado frente a las prácticas de corrupción cada vez más novedosas y complejas.

En tercer lugar, en cuanto a la necesidad de darle un mayor impulso a la institucionalidad requerida para fortalecer la implementación del Estatuto Anticorrupción, la Comisión Nacional Ciudadana considera que es necesario lograr una coordinación efectiva entre entidades públicas responsables de prevenir, investigar y sancionar la corrupción; darles mayor capacidad para el cumplimiento

[13]Transparencia por Colombia y Universidad Externado, "Tercera Encuesta Nacional sobre Prácticas contra el Soborno en Empresas Colombianas: resumen ejecutivo", 2013, disponible en http://administracion.uexternado.edu.co/es/piezaInformativa/boletinRSE/boletinRSE-14.htm

[14]Transparencia por Colombia, Ministerio del Interior y la Embajada Británica en alianza con la Red Pacto Global Colombia y la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia –ANDI, "Construcción Colectiva de lineamientos para la reglamentación del Estatuto Anticorrupción en relación al sector privado" disponible en http://transparenciacolombia.org.co/images/publicaciones/sector_privado/sector_privado_lineamientos_estatuto_anticorrupcion.pdf

de sus mandatos, y, especialmente, otorgarles una relevancia y visibilidad a dichas instituciones mucho más amplia dentro del proceso de toma de decisiones del alto Gobierno Nacional. Estos dos aspectos se abordarán a continuación.

1.4. Instancias de coordinación interinstitucional: Comisión Nacional de Moralización y Comisiones Regionales de Moralización

En distintas ocasiones la Comisión Nacional Ciudadana ha expresado la necesidad de articular a las entidades públicas responsables de prevenir, investigar y sancionar la corrupción, no solo a través de reuniones periódicas sino especialmente alrededor de una hoja de ruta con objetivos, metas y planes de trabajo concretos que permitan alcanzar resultados de corto, mediano y largo plazo. Se entiende que el Estatuto Anticorrupción hizo una apuesta importante para que ese espacio funcionara en el marco de la Comisión Nacional de Moralización. Incluso desde leyes previas al Estatuto Anticorrupción como la Ley 970 de 2005 por medio de la cual Colombia adhirió a la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción, se establece que "tanto la Fiscalía, como la Rama Judicial y los órganos de control tienen la obligación de formular y aplicar políticas explícitas de lucha contra la corrupción, que deben integrarse con las políticas del ejecutivo para conformar la política general"[15].

A pesar de lo anterior, a la fecha las actividades desarrolladas por la Comisión Nacional de Moralización han tenido muy poca visibilidad. Existe muy poca información disponible sobre las reuniones de esta instancia o de las decisiones y acciones derivadas de la misma. La información disponible sobre sus actividades no es de fácil acceso por canales electrónicos de la Presidencia de la República[16] o es inexistente en los portales web de entidades miembro como la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República o la Fiscalía General de la Nación[17]. Las referencias documentales disponibles en el sitio web de la Presidencia de la República, así como las facilitadas por la Secretaría de Transparencia a la CNCLCC[18], indican que luego de su instalación en 2011 por parte del Presidente de la República, en el año 2012 la Comisión Nacional de Moralización realizó el seguimiento a la instalación de las Comisiones Regionales de Moralización, en marzo de 2013[19] aprobó los ejes de la Política Pública Integral Anticorrupción, y entre 2013 y 2014 solicitó a la Secretaría de Transparencia acompañar la gestión de las Comisiones Regionales de Moralización. Sin embargo, hasta el momento no hay evidencia de resultados más amplios derivados de la existencia de la Comisión.

Es de señalar que la responsabilidad de hacer de esta instancia un mecanismo efectivo para la lucha contra la corrupción en el país recae en todos sus miembros[20]: el Presidente de la República, el Ministro del Interior y de Justicia, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Auditor General de la República, el Presidente del Senado y de la Cámara de Representantes, el Fiscal General de la Nación, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Presidente del Consejo de Estado, el Secretario de la Transparencia, el Consejero Presidencial para el Buen Gobierno y la Transparencia, y el Defensor del Pueblo. Tal como lo señala el CONPES 167, uno de los problemas asociados a la falta de resultados de la lucha corrupción corresponde a la escaza coordinación entre entidades encargadas de prevenir, controlar e investigar este problema. A pesar de esto, el CONPES tampoco identifica a la Comisión

[15] Ídem.

[16] Durante distintos momentos del año 2014 la Secretaría Técnica de la CNCLCC ha intentado acceder al sitio web del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción (www.anticorrupcion.gov.co) en el cual se ha contemplado incluir información sobre la Comisión Nacional de Moralización y las Comisiones Regionales de Moralización, pero la página no ha estado en funcionamiento.

[17] Consulta realizada por la Secretaría Técnica de la CNCLCC a los sitios web de estas entidades el 15 de agosto de 2014.

[18] Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE)- 2014, Informe al Congreso, Secretaría de Transparencia, pág. 129.

[19] Presidencia de la República, "Documento Técnico Audiencia Pública de Rendición de Cuentas, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República", 15 de Noviembre de 2013, disponible en http://wsp.presidencia.gov.co/dapre/Documents/RC2013/DAPRE-RC2013-documento-tecnico.pdf.

[20] Ley 1474 de 2011, "Estatuto Anticorrupción 2011", Art. 62, disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43292 y el Decreto 4632 de 2011, disponible en http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_col_dec4632.pdf

Nacional Ciudadana como una instancia de coordinación interinstitucional que debe ser fortalecida y señala de una manera muy limitada dos actividades concretas en las cuales intervendrá, pero sin abordar aspectos estructurales de la Comisión: la aprobación por parte de la Comisión Nacional de Moralización sobre la creación de un Comité Técnico de Seguimiento para contar con una batería de indicadores que permita visibilizar los avances y el cumplimiento de los ejes de acción de la Política Pública Integral Anticorrupción, y la solicitud a la Secretaría de Transparencia y al DNP de presentar un informe anual sobre la implementación del Documento CONPES.

A la luz de lo anterior, aprovechando el inicio de un nuevo periodo de gobierno y la oportunidad que el mismo abre para corregir debilidades del pasado, así como la puesta en marcha de la implementación del CONPES anticorrupción para el logro de resultados concretos, la Comisión Nacional Ciudadana considera que es necesario revisar el enfoque adoptado por el Estatuto para impulsar la coordinación interinstitucional para la lucha contra la corrupción en el país. Para este propósito podría ser útil la revisión de experiencias internacionales en la materia o la búsqueda de modelos que privilegien el logro de resultados por encima de la obligatoriedad de mantener espacios que no resultan ser funcionales, pero ante todo es necesario lograr que la lucha anticorrupción se convierta realmente en un tema transversal a la institucionalidad pública, lo cual no es solo urgente para la realidad del país sino que también hace parte de compromisos internacionales ya adquiridos por Colombia (como la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción) o en proceso de adquirirse (en particular en el marco del proceso de acceso del país a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos —OCDE—).

De ese proceso de revisión de enfoque institucional debería hacer parte el trabajo realizado por las 32 Comisiones Regionales de Moralización, instancias igualmente renovadas mediante el Estatuto Anticorrupción del 2011 e instaladas en todo el territorio nacional. Si bien varias de ellas se encuentran en estado activo[21], tampoco existe información de fácil acceso a la ciudadanía sobre sus actuaciones. Si bien la Comisión Nacional Ciudadana destaca el esfuerzo emprendido por la Secretaría de Transparencia orientado a indagar sobre la operación de las Comisiones Regionales y construir nuevos lineamientos y herramientas para la operación de estas instancias[22], es necesario avanzar hacia el logro de resultados concretos y visibles ante la ciudadanía respecto a los indicadores que plantea la Secretaría de Transparencia: apoyo y fomento de la implementación de la política pública anticorrupción en el territorio, coordinación de acciones estatales a nivel territorial para el intercambio de información y el desarrollo de acciones de prevención, investigación y sanción de la corrupción; promoción del acceso a la información pública en el nivel territorial, y promoción de la participación ciudadana y el ejercicio del control social. Sin duda, contar con una red activa de Comisiones Regionales de Moralización que esté articulada bajo una hoja de ruta nacional y complementada por planes de acción a nivel territorial, ayudaría a cumplir con las metas y expectativas derivadas del Estatuto Anticorrupción y del Documento CONPES, pero sobre todo a obtener resultados más tangibles para la ciudadanía de la lucha contra la corrupción en el país.

1.5. Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República

En distintas ocasiones la CNCLCC ha reconocido la importancia de la Secretaría de Transparencia como instancia líder para la promoción, la articulación y la puesta en marcha de iniciativas. Igualmente ha reconocido su labor en iniciativas tan importantes como el proceso de formulación del CONPES anticorrupción, su apoyo a la aprobación y el liderazgo en el inicio de la implementación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional, sus esfuerzos para enfrentar varios riesgos y casos de corrupción asociados a

[21]Secretaría de Transparencia, "Cumplimiento de las Comisiones Regionales de Moralización. Informe No. 1 Marzo de 2013 Comisiones Regionales de Moralización", disponible en http://wsp.presidencia.gov.co/secretaria-transparencia/Prensa/2013/abril/Documents/Informe-N-1-Comisiones-Regionales-de-Moralizacion-Segundo-semestre-de-2012.pdf

contratación pública, entre otros aspectos. No obstante, al cierre del primer mandato del Presidente Santos, la Comisión Nacional Ciudadana percibe que la Secretaría de Transparencia requiere avanzar mucho más en el propósito más amplio de asegurar la adopción de la lucha contra la corrupción como un eje transversal del modelo de gestión de buen gobierno del Presidente Santos y del Estado colombiano, de lograr ser la instancia articuladora e incluso motora de la política anticorrupción del país, y de ser un enlace entre la Presidencia de la República, otras instancias del ejecutivo y otras instituciones del Estado que participan en la Comisión Nacional de Moralización. La CNCLCC considera esencial fortalecer cada vez más la institucionalidad de la Secretaría de Transparencia para que logre mayor relevancia y visibilidad dentro del proceso de toma de decisiones del alto Gobierno Nacional.

En la lectura de la Comisión Nacional Ciudadana este propósito no se está logrando, lo cual puede tener incidencia en una situación más preocupante que identifica la CNCLCC respecto a la ausencia del tema de transparencia y lucha contra la corrupción en los temas de fondo de la actual coyuntura nacional. Lo anterior se refleja en: la poca visibilidad del tema anticorrupción en la agenda del Presidente de la República y del alto Gobierno Nacional, la baja presencia de los temas de transparencia y lucha contra la corrupción en el discurso que sirvió de plataforma electoral para la continuidad del Presidente Santos, el bajo reconocimiento a los logros alcanzados en esta materia que quedaron consignadas en el Plan de Gobierno de la campaña de reelección, la limitada articulación entre la agenda anticorrupción y los temas estructurales del país, en particular la búsqueda de la paz, la baja retroalimentación por parte del Gobierno Nacional a los informes emitidos por la Comisión Nacional Ciudadana y las dificultades para concertar una reunión entre esta instancia y el Presidente de la República, entre otros aspectos.

Sumado a lo anterior, la Secretaría de Transparencia ha tenido que enfrentar un amplio número de responsabilidades sin contar con la capacidad instalada para ello. En ese contexto, la Comisión Nacional Ciudadana destaca el esfuerzo realizado por los Secretarios de Transparencia que han ejercido esta labor hasta el momento, pero también alerta sobre el riesgo que implica la dificultad de alcanzar resultados contundentes en todos los frentes abiertos ilustrados en sus informes de rendición de cuentas de los años 2013 y 2014 . Por ejemplo, hay poca información sobre los resultados de iniciativas como el mecanismo de denuncia de alto nivel, la ventanilla única de denuncia, la formulación de indicadores en materia de lucha contra la corrupción (notando en particular que el sitio web del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción se encuentre inactivo desde hace varios meses), el balance cualitativo de la puesta en marcha de los planes anticorrupción, los resultados cualitativos de la estrategia de designación de jefes de control interno, el seguimiento e implementación del Registro Pro Ética , entre otros aspectos. De manera general, es necesario darle una visibilidad mucho más alta a los resultados más que a los procesos de los esfuerzos realizados por la Secretaría de Transparencia.

El mensaje de la Comisión Nacional Ciudadana al plantear estas observaciones es que resulta importante reconocer lo hecho, pero se debe ir mucho más allá. Manteniendo la autonomía e independencia con la cual ha contado, la CNCLCC reitera su disposición a contar con una comunicación permanente con la Secretaría de Transparencia, la Comisión Nacional de Moralización y, hacia delante, con las Comisiones Regionales de Moralización, así como a buscar oportunidades para articular esfuerzos respecto al cumplimiento de funciones establecidas en estas cuatro instancias, especialmente en materia de prevención de corrupción. Lo anterior podría ser a través de sesiones periódicas de encuentro con la Secretaría de Transparencia y, en lo posible, por lo menos una sesión semestral con la Comisión Nacional de Moralización.

2. Valoraciones sobre aspectos clave del actual contexto: los resultados de las elecciones presidenciales 2014 y los diálogos de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP

Teniendo en cuenta que la Comisión Nacional Ciudadana busca que sus valoraciones y recomendaciones estén articuladas con el contexto en el cual son formuladas, en este Tercer Informe se optó por abordar de manera particular dos aspectos que se han desarrollado recientemente y que tendrán implicaciones en las iniciativas, políticas y programas de lucha contra la corrupción en los próximos años: las elecciones presidenciales de 2014 y los diálogos de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP iniciados en noviembre de 2012.

2.1.Sobre los resultados de las elecciones presidenciales de 2014

Luego del proceso de elección de Presidente de la República desarrollado en el primer semestre de 2014, la Comisión Nacional Ciudadana llama la atención sobre aspectos tanto de la campaña electoral como de los resultados. En primer lugar, como se indicó antes, la visibilidad del tema de lucha contra la corrupción fue muy baja y la divulgación de las propuestas en esta materia por parte de la campaña de reelección fue muy limitada. Aprovechando la coyuntura electoral, en marzo de 2014 la Comisión Nacional Ciudadana le hizo llegar al Presidente de la República, a las distintas campañas presidenciales, entidades parte de la Comisión Nacional de Moralización, miembros electos del Congreso de la República y al público en general, un resumen de las valoraciones y recomendaciones formuladas hasta el momento por esta instancia[25]. Si bien representantes de varias campañas y otros actores políticos contactados reaccionaron ante el envío de esta información, llama la atención la ausencia de reacciones por parte de la campaña de reelección del Presidente Santos. En esa medida, la Comisión Nacional Ciudadana destaca el papel de medios de comunicación y organizaciones sociales[26] que contribuyeron a que el tema emergiera en medio de las controversias de campaña, y que permitieron que algunos sectores de la ciudadanía contaran con información al respecto.

En segundo lugar, la Comisión Nacional Ciudadana considera que el Plan de Gobierno del Candidato-Presidente Juan Manuel Santos, "Colombia La Paz Ya Viene"[27], fue muy limitado en reconocer lo logrado en años anteriores en materia de lucha contra la corrupción, con lo cual se perdió una oportunidad muy valiosa para visibilizar varios de los avances obtenidos ante el país e incluso plantear la Política Pública Integral Anticorrupción y el Documento CONPES que hace parte del mismo, como una hoja de ruta para los próximos años. Uno de los documentos que recoge varios de esos logros del Gobierno Nacional fue el discurso del Presidente Santos en la sanción de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, realizada el 6 de marzo de 2014[28]. No obstante, su limitada difusión impide que la ciudadanía

[25]Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción, Comunicado de Prensa "Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción urge a los candidatos presidenciales y al nuevo Congreso: Asumir compromisos firmes para vencer la corrupción en Colombia" 21 de marzo de 2014, disponible en http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=462:comision-nacional-ciudadana-para-la-lucha-contra-la-corrupcion-urge-a-los-candidatos-presidenciales-y-al-nuevocongreso&catid=94&Itemid=490

[26]Ver por ejemplo, El Heraldo, ¿Qué proponen los candidatos contra la corrupción? en ElHeraldo.com, 14 de mayo de 2014, disponible en http://www.elheraldo.co/politica/que-proponen-los-candidatos-contra-la-corrupcion-152486; Elisabeth Ungar, ¿Y de la corrupción qué? en ElEspectador.com, 16 de abril 2014, disponible en http://www.elespectador.com/opinion/y-de-corrupcion-columna-487416

[27]Santos Presidente, "Colombia La Paz Ya Viene", Plan de Gobierno, Ideas para todos, Lucha contra la corrupción, disponible en http://www.santospresidente.com/propuestas-0/plan-de-gobierno/lucha-contra-la-corrupci%C3%93n

[28]Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en la sanción de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 6 de Marzo de 2014, disponible en http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2014/Marzo/Paginas/20140306_05-Palabras-Presidente-Juan-Manuel-Santos-sancion-de-la-Ley-de-Transparencia-y-Acceso-a-la-Informacion-Publica.aspx

conozca los esfuerzos realizados hasta el momento, aporte al logro de metas pendientes y haga seguimiento al cumplimiento de los compromisos presidenciales.

En tercer lugar, a pesar del bajo nivel de visibilidad en el Plan de Gobierno de los logros alcanzados en los últimos cuatro años, la Comisión Nacional Ciudadana considera que las propuestas formuladas en el mismo en materia de lucha contra la corrupción son adecuadas pero requerirán un posicionamiento mucho más claro dentro del discurso y la agenda del Poder Ejecutivo teniendo en cuenta tanto la necesidad de articularse con otros poderes, como la prioridad que debe tener la superación de la corrupción para alcanzar las importantes metas que se ha trazado el Poder Ejecutivo para los próximos años en materia de educación, equidad y paz. Algunas de esas propuestas son tareas pendientes como la reglamentación del Estatuto Anticorrupción, el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional (no hay mención sobre la Comisión Nacional de Moralización) y la revisión del funcionamiento de los órganos de control. Otras propuestas se enfocan en el ámbito de la investigación y sanción, y sin duda son necesarias (asociar a los corruptos a la política criminal del Estado, reforzar el sistema penal acusatorio, revisar el principio de oportunidad, fortalecer la Unidad Anticorrupción, crear la Unidad Nacional de Delitos Financieros y Contrabando). Sin embargo, el logro de resultados concretos derivados de estas medidas dependerá en gran medida de los avances que se alcancen en materia de coordinación con el sistema judicial y los órganos de control para lograr resultados concretos.

Esa labor de coordinación deberá desarrollarse en paralelo al cumplimiento del compromiso del Plan de Gobierno relacionado con lograr que haya cero corrupción en el funcionamiento de la justicia, aspecto que la Comisión Nacional Ciudadana considera fundamental para lograr resultados concretos que permitan vencer la impunidad asociada a los casos de corrupción. De acuerdo con el Plan de Gobierno, este compromiso implicará las siguientes acciones[29]: procurar que la carrera judicial se implemente totalmente en beneficio de la mejor administración de justicia, reestructurar las funciones de los organismos de control para evitar duplicidad, excesos y decisiones contradictorias para que puedan luchar eficazmente contra la corrupción; reforzar el régimen de inhabilidades para darle a la justicia toda la independencia que se requiere, lideraremos acciones en asocio con las altas cortes para prevenir y combatir la corrupción en la rama judicial, modificar el sistema de elección de los magistrados de las altas cortes, del Fiscal, del Procurador y el Contralor; eliminaremos todas las funciones de nominación y nombramiento asignadas en la actualidad a las altas cortes. La Comisión Nacional Ciudadana considera de trascendental importancia que el Gobierno Nacional rinda cuentas de manera periódica y amplia sobre los avances en el cumplimiento de estas acciones, en la medida en que el país tiene una alta expectativa respecto a las reformas al sistema judicial luego de los esfuerzos infructuosos desarrollados en ese sentido en los últimos años, pero también ante situaciones coyunturales como el nombramiento de las cabezas de órganos de control que en el caso de la próxima elección de Contralor General de la Nación ha puesto en evidencia nuevamente las dificultades que generan las funciones de nominación por parte de las altas cortes[30].

Por último, sobre el resultado del proceso electoral la CNCLCC llama la atención sobre los cuestionamientos surgidos desde sectores de la sociedad, la opinión pública y los actores políticos respecto al uso de recursos y bienes del Estado a favor de campaña de reelección. Si bien los órganos de control y el sistema judicial serán los encargados de indagar la existencia o no de irregularidades durante el proceso electoral, la Comisión Nacional Ciudadana considera que el inicio de un nuevo gobierno genera una oportunidad única para que el Gobierno Nacional visibilice de manera clara y amplia cuáles fueron los compromisos asumidos con distintos sectores políticos y bajo qué figuras se materializarán.

[29]Santos Presidente, "Colombia La Paz Ya Viene", Plan de Gobierno, Ideas para todos, Más Justicia, disponible en http://www.santospresidente.com/propuestas-0/plan-de-gobierno/mas-justicia

[30]Elisabeth Ungar Bleier, Mal presagio para la Contraloría, en ElEspectador.com, 9 de julio de 2014, disponible en http://www.elespectador.com/opinion/mal-presagio-contraloria-columna-503443

Diseñar y poner en marcha un mecanismo para tal fin podría contribuir a fortalecer la confianza, gobernabilidad y legitimidad del Gobierno. Esto será de particular importancia además en la medida en que la lucha contra la corrupción no ha hecho parte del discurso oficial del Presidente a partir de su posesión el 7 de agosto de 2014.

2.2. Sobre el mandato obtenido por el Presidente de la República respecto a impulsar los diálogos de paz

La Comisión Nacional Ciudadana reitera la alta importancia de los temas de transparencia y lucha contra la corrupción para el éxito de un eventual escenario de posconflicto que pueda generarse como resultado de los actuales diálogos en La Habana entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. La paz, entendida no solo como el fin del conflicto armado, implicará la superación de los altos niveles de desconfianza que la corrupción ha generado entre actores públicos, privados y sociales en todo el país, así como alcanzar mayores niveles de transparencia que favorezcan una mejor inversión de los recursos públicos y por lo tanto, unas condiciones de vida de equidad y calidad que contribuyan a una situación de estabilidad política, económica y social. En esa medida, además de reiterar la recomendación sobre crear una veeduría independiente de alto nivel para el cumplimiento de los acuerdos por parte de todos los actores, la Comisión Nacional Ciudadana considera fundamental dar mayor visibilidad a los acuerdos que se están logrando y generar más información para la ciudadanía, sin interferir en la dinámica de los diálogos.

Asimismo, la CNCLCC considera que es necesario iniciar la preparación de una propuesta más detallada sobre cómo se dará cumplimiento a los compromisos en materia de fortalecimiento de la participación ciudadana y el control social incluidos en los acuerdos sobre participación política alcanzados en la mesa de diálogo de La Habana: “establecer un plan de apoyo a la promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia”, alcanzar ”un mayor control por parte de los ciudadanos de la administración y la gestión pública”, y lograr “medidas para asegurar la transparencia en los procesos electorales en especial en las zonas de mayor riesgo de fraude y la promoción de la participación electoral de los ciudadanos, principalmente los que habitan en las regiones de más difícil acceso”[31]. La Comisión Nacional Ciudadana considera que es necesario identificar de manera clara una instancia de la institucionalidad pública responsable del proceso de planeación e implementación de estos acuerdos, y se pone a disposición para apoyar el logro de estos aspectos prioritarios para la paz y la lucha contra la corrupción en el país.

También, es necesario definir mecanismos de control y seguimiento a los recursos nacionales e internacionales que se destinen a la implementación de las políticas, los planes y los programas que se desprendan de los acuerdos de paz. Hay un consenso generalizado, basado en experiencias de otros países, sobre la incidencia de la corrupción en la efectividad de la cooperación e inversiones para la paz y el posconflicto[32]. Por ello es importante blindar estos recursos de su desvío y manipulación para favorecer intereses particulares ajenos al proceso, su eventual apropiación por actores ilegales, y garantizar transparencia y la rendición de cuentas permanente sobre su origen y destinación. Esto supone también la puesta en marcha de mecanismos de prevención, incluyendo identificación de riesgos y debida diligencia de donantes y receptores de la ayuda y supervisión, no solo por parte de entidades del estado, sino de la ciudadanía y de organizaciones especializadas. Además, requiere acciones prontas y eficaces para investigar posibles casos de corrupción y de ser necesario imponer sanciones, todo ello enmarcado en una política de “cero tolerancia a la corrupción”, máxima publicidad y acceso a la información sobre los procesos de decisiones y los recursos destinados a la construcción de paz. Especial atención merece, en las cuales se van a elegir los mandatarios locales que tendrás a su cargo la ejecución

[31]Comunicado Conjunto de las Delegaciones del Gobierno y las Farc, La Habana, 6 de noviembre de 2013, disponible en http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2013/Noviembre/Paginas/20131106_06-propaz-Comunicado-Conjunto-de-las-Delegaciones-del-Gobierno-y-las-Farc.aspx.

[32]Chene, Marie & Hussman Karen, Lessons learned in fighting corruption in post-conflict countries, Transparency International, diciembre 17 de 2012.

de muchos de estos recursos.

También, en relación con el contexto de diálogos de paz y de un eventual escenario de posconflicto, la Comisión Nacional Ciudadana considera prioritario establecer un plan de acción orientado a minimizar los riesgos de corrupción en la financiación de las campañas para las elecciones territoriales de 2015 y en general durante el proceso electoral del nivel territorial que se desarrollará el próximo año, así como en la formulación, la discusión, la aprobación e implementación de los planes municipales y departamentales de desarrollo en 2016. Lo anterior teniendo en cuenta que existe la posibilidad de que los acuerdos de paz deban ser implementados de forma paralela con el desarrollo de estos procesos electorales y de gestión pública. El plan de acción propuesto serviría para trazar una línea de base sobre la situación en materia de gobernabilidad, transparencia y lucha contra la corrupción a nivel territorial; la identificación de los principales riesgos de corrupción, las medidas en curso y pendientes para abordar dichos riesgos, y la puesta en marcha de acciones concretas en regiones prioritarias para el escenario de implementación de acuerdos de paz.

La elaboración del plan podría ser una muy buena oportunidad para redoblar esfuerzos orientados a que las políticas, las normas y las reformas en materia de transparencia y lucha contra la corrupción desarrolladas en los últimos años, logren un alcance más amplio y resultados más efectivos en el nivel territorial. En este plan se podrían recoger acciones concretas alrededor de hitos importantes como los procesos de rendición de cuentas de alcaldías y gobernaciones frente a los logros y los aspectos pendientes de los planes de desarrollo 2011-2015, la transparencia en el financiamiento de campañas políticas a nivel territorial, la inclusión de un enfoque de transparencia en los nuevos planes de desarrollo que se formulen a nivel territorial, la identificación de prioridades sobre las cuales fortalecer y articular esfuerzos de control social y control estatal y garantías sobre la idoneidad de los servidores públicos que van a tener a su cargo su desarrollo.

3. Valoraciones sobre el alcance y la proyección de algunos compromisos internacionales que contribuyen a la transparencia y la lucha contra la corrupción en el país

Al igual que en ocasiones previas, la Comisión Nacional Ciudadana aborda en su tercer informe algunas valoraciones y recomendaciones sobre los compromisos internacionales en materia de transparencia y lucha contra la corrupción adoptados por el Gobierno Nacional y el Estado colombiano en su conjunto. En esta ocasión se busca identificar aportes derivados de estos compromisos internacionales que pueden contribuir a fortalecer la implementación de recomendaciones mencionadas en este Informe.

3.1. Alianza para el Gobierno Abierto

Colombia hace parte de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) desde septiembre de 2011. En el marco de esta iniciativa, los países participantes se comprometen a elaborar un Plan de Acción de dos años que incluya compromisos concretos para incrementar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales, apoyar la participación ciudadana, implementar los más altos estándares de integridad profesional en las administraciones públicas, e incrementar el acceso de nuevas tecnologías para la apertura de las administraciones y la rendición de cuentas. En informes anteriores la Comisión Nacional Ciudadana ha resaltado los avances y los desafíos de Colombia en la implementación de su primer Plan de Acción.

En abril de 2014 el Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) de la Alianza para Gobierno Abierto publicó un informe mediante el cual se llevó a cabo una evaluación del cumplimiento del primer Plan de Acción[33]. De los 27 compromisos evaluados por el MRI, 11 presentaban avances sustantivos en su cumplimiento o habían sido completamente implementados, mientras que 16 presentaban avances limitados o ningún avance

[33]Mecanismo de Revisión Independiente, "Colombia, Informe de Avance, 2011–2013", disponible en http://www.opengovpartnership.org/es/node/271

por completo. Si bien es importante determinar las acciones necesarias para mejorar el cumplimiento de compromisos por parte de Colombia, la Comisión Nacional Ciudadana reitera, por un lado, la importancia de este instrumento internacional para contribuir a ordenar bajo un mismo marco distintas iniciativas del Poder Ejecutivo en materia de transparencia, acceso a la información, apertura de datos, reforma del Estado y participación ciudadana. En ese sentido, AGA puede contribuir a mantener una articulación entre distintas instancias y políticas del Gobierno Nacional, sumando al propósito de coordinación del CONPES anticorrupción. Por otro lado, la CNCLCC considera que AGA ofrece la oportunidad de identificar sectores, zonas geográficas e iniciativas mediante las cuales sea posible obtener resultados de corto y mediano plazo que puedan ser visibilizados fácilmente, teniendo en cuenta que el plazo de implementación de los Planes de Acción no superan los dos años.

La Comisión Nacional Ciudadana invita al Gobierno Nacional como líder del proceso AGA a nivel nacional, a que la elaboración del segundo Plan de Acción de Colombia recoja las recomendaciones puntuales del MRI respecto a cada compromiso, pero que también tenga en cuenta las siguientes consideraciones: primero, si bien el segundo Plan de Acción deberá guardar articulación con metas del nuevo Plan Nacional de Desarrollo (PND) a formularse en los próximos meses, así como con el CONPES de lucha contra la corrupción, la CNCLCC considera que es deseable contar con un Plan de Acción para AGA que sea enfocado y acotado, que permita mostrar resultados tanto a la ciudadanía, como a las instancias internacionales que lideran AGA. En segundo lugar, la Comisión Nacional Ciudadana considera que la calidad y el nivel de participación de la sociedad civil y de la ciudadanía en el proceso de formulación del segundo Plan de Acción repercutirá directamente en la posibilidad de éxito de la implementación de nuevos compromisos. En esa medida, urge al Gobierno Nacional a incrementar la atención y la prioridad a este proceso, así como a asignar los recursos técnicos, humanos y financieros necesarios tanto para la formulación como para la implementación y la evaluación del segundo Plan.

En tercer lugar, en línea con lo recomendado por el MRI, es importante garantizar una participación efectiva de la sociedad civil, entendida como la posibilidad de conocer de manera amplia la iniciativa, aportar insumos por parte de un sector amplio de la sociedad civil a nivel nacional para la elaboración del segundo Plan de Acción de manera oportuna, así como para hacer seguimiento y retroalimentación periódica a su implementación. Para esto, será necesario garantizar igualmente recursos técnicos, humanos y financieros mínimos para la participación y seguimiento de sociedad civil, tal como ha ocurrido en la Iniciativa de Transparencia para la Industria Extractiva (ver siguiente sección). También, será necesario contar con instrumentos prácticos y eficaces de consulta a la sociedad civil que sean funcionales a la implementación del segundo Plan de Acción de AGA.

Al respecto, es importante notar que el informe del MRI hace observaciones importantes a dos instrumentos clave del Gobierno Nacional como lo son: la Urna de Cristal y el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción. Sobre el primero, el MRI indica que durante el proceso de consulta del informe de autoevaluación que preparó el Gobierno Nacional sobre el cumplimiento del primer Plan de Acción "no se evidencia ningún comentario o pregunta específicos relacionados al informe. Esto permite afirmar que esta forma de consulta no generó participación de la ciudadanía ni de las OSC para comentar y plantear inquietudes con respecto al informe"[34]. En esa medida, será importante considerar canales complementarios de consulta que no se limiten a la Urna de Cristal, pero además, como se ha mencionado en informes previos de la Comisión, valorar si realmente la Urna de Cristal es un mecanismo de participación ciudadana o más bien un canal de difusión de iniciativas del Gobierno que requiere de esfuerzos complementarios para lograr retroalimentación efectiva de la ciudadanía.

En cuanto al Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, como se indicó antes, el informe del MRI indicó que la plataforma se encontraba en proceso de actualización (inactiva) al momento de ser consultada,

[34] Ídem, pág. 23.

pero más allá de esto observó que "el impacto potencial de este Observatorio está justamente [en] su credibilidad y en la participación ciudadana. No queda claro que los ciudadanos o las OSC con experiencia en anticorrupción tengan un rol activo en el Observatorio, sino que son receptores pasivos de información. Es decir, el gobierno describe el Observatorio como un 'referente de discusión', no como un mecanismo de control social. Para lograr su impacto completo, el Observatorio tiene que contar con mecanismos institucionalizados de rendición de cuentas externa y monitoreo directo ciudadano".

Precisamente sobre mecanismos de participación, el informe del IRM señala que "las OSC consideran los compromisos relacionados con participación como los más importantes, ya que mejoras en este ámbito pueden convertirse en la base de las otras reformas propuestas. (…) Es decir, muchos entrevistados observaron que es un problema persistente confundir actos de interacción, en que el gobierno informa al ciudadano, como verdaderas instancias de participación, en las cuales las opiniones y preocupaciones de la ciudadanía se traducen en cambios de manera real y transparente."[35]. La Comisión Nacional Ciudadana considera que estas recomendaciones del MRI son fundamentales para el éxito de esta iniciativa, por lo cual hace un llamado al Gobierno Nacional, en particular a la Secretaría de Transparencia, a adoptarlas.

Por último, la Comisión Nacional Ciudadana destaca que el informe del IRM ubique el problema de la corrupción en Colombia como uno de los principales desafíos "profundos" del país, en cuya resolución deben contribuir iniciativas como AGA. Al respecto, el IRM identifica la relevancia de acciones como el fortalecimiento de comportamientos éticos e iniciativas a favor de una cultura de la legalidad, mayor exigencia en el cumplimiento de las leyes ya existentes "de tal forma que se logre la penalización de los implicados"[36], buscar maneras de controlar la corrupción, de mano con el monitoreo social, y la implementación de un portal de seguimiento de corrupción mediante el cual las víctimas de corrupción y los interesados en su monitoreo puedan seguir los resultados de las investigaciones o procesos penales.

3.2. Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas

Otra iniciativa internacional que ha sido objeto de seguimiento de la Comisión Nacional Ciudadana es la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI por sus siglas en inglés) que tiene como objetivo "monitorear y conciliar los pagos que hacen las empresas y los que recibe el gobierno por la explotación de recursos renovables y no renovables"[37]. Esta iniciativa es desarrollada de manera voluntaria por los países cuyos gobiernos pretenden mejorar la gobernanza, involucrando a las empresas y a la sociedad civil. Desde febrero de 2014 el Gobierno Nacional, bajo el liderazgo del Ministerio de Minas y Energías, junto con representantes del sector privado y de la sociedad civil han trabajado en la construcción de una propuesta de plan de trabajo para la implementación de este estándar internacional en Colombia, que será puesto a consideración del Consejo Internacional del EITI a finales de 2014[38].

De este proceso, la Comisión Nacional Ciudadana destaca tres aspectos que sirven de referencia para los procesos de coordinación e impulso de iniciativas de transparencia y lucha contra la corrupción y de participación activa de la sociedad civil. En primer lugar, se ha logrado poner en marcha un proceso de construcción colectiva de principios, objetivos y actividades, en un escenario de diálogo y respeto entre las tres partes involucradas en el proceso como lo ha sido el Comité Tripartita Nacional, y a partir del reconocimiento conjunto de la importancia del tema para el sector extractivo y para el país en general. En segundo lugar, la iniciativa ha contado con la voluntad y el apoyo del más alto nivel del Gobierno Nacional representado en este caso por el Ministerio de Minas y Energía, lo cual ha facilitado la asignación de un equipo de personal encargado de liderar el proceso, convocar al sector privado y a la sociedad civil a sesiones periódicas

[35] Ídem, pág., 120.
[36] Ídem, pág. 119.
[37] Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción, Segundo Informe, diciembre de 2013, disponible en http://bit.ly/1nywnzd
[38] Ministerio de Minas y Energía, EITI Colombia, disponible en http://www.minminas.gov.co/EITIColombia/

de trabajo y poner en marcha las decisiones acordadas entre los tres sectores; articular entidades del sector público para la producción de información necesaria para la toma de decisiones, mantener informados a organismos de cooperación internacional y lograr su apoyo al proceso. En tercer lugar, se han garantizado los recursos mínimos necesarios técnicos, humanos y financieros proporcionados por la cooperación internacional para desarrollar procesos autónomos de articulación de organizaciones de la sociedad civil de distintas regiones del país mediante la conformación de la Mesa de Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas[39], permitiendo que la participación de organizaciones sociales sea realmente efectiva. La Comisión Nacional Ciudadana considera que este conjunto de factores deben lograrse para que distintas iniciativas de transparencia y lucha contra la corrupción (por ejemplo AGA) logren ser materializadas en procesos concretos orientados a resultados de corto, mediano y largo plazo.

Por otro lado, la CNCLCC destaca la importancia dada en el proceso de construcción del plan de acción de EITI al acceso y la disponibilidad de información del sector extractivo, en la medida en que este es un factor fundamental para desarrollar debates informados sobre el tema extractivo a nivel local y nacional. De acuerdo con las consultas realizadas por la Mesa de Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas en distintas regiones del país, la información que más consulta la ciudadanía en torno al sector extractivo tiene que ver con los montos, la distribución y el uso de las regalías, los impactos de la actividad económica, los estudios de impacto ambiental y los planes de manejo ambiental; las consultas previas y los temas relacionados con las minorías étnicas. Sin embargo, para acceder a esta información se enfrentan dificultades como la dispersión de fuentes y de datos, la demora y la falta de voluntad para la entrega de información, la entrega de datos incompletos o en formatos no adecuados para reutilizar la información, la ausencia total de respuestas en algunos casos, entre otros aspectos.

Teniendo en cuenta estos insumos, la Comisión Nacional Ciudadana considera que EITI deberá servir para avanzar en la armonización de información existente del sector extractivo, especialmente la que concierne a la inversión de los recursos provenientes de las regalías a nivel nacional y territorial. Sin embargo, el valor agregado de la iniciativa radica en lograr que los ciudadanos puedan disponer y consultar información comprensible de toda la cadena de valor del sector extractivo, tal como lo reconoce la propuesta de plan de acción elaborada por el Comité Tripartita Nacional[40]. En segundo lugar, considera que en la medida en que se vaya avanzando en el cumplimiento de los requisitos establecidos por EITI, progresivamente se amplíe el alcance de la iniciativa para abordar la totalidad el sector extractivo del país y se generen aportes concretos para la discusión de problemáticas nacionales como la minería ilegal. Por último, la CNCLCC considera que será muy importante asumir un enfoque de transparencia en sentido amplio y no restrictivo, mediante el cual se logre identificar otros aspectos críticos para el fortalecimiento de la transparencia en el sector extractivo y por lo tanto, se pueda dar respuesta a las demandas de información identificadas por la Mesa de Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas en material de información ambienta y social de gran relevancia para el nivel territorial del país.

[39]La Mesa Nacional de la Sociedad Civil para la Transparencia en las Industrias Extractivas es el resultado del acuerdo de veintiún organizaciones a nivel nacional que tienen como propósito garantizar una participación efectiva de la sociedad civil en el proceso de implementación en Colombia de la Iniciativa para la Transparencia en la Industria Extractiva (EITI por sus siglas en inglés) y discutir los temas relacionados con las industrias extractivas.

[40]El Comité Tripartita Nacional está conformado por el Ministerio de Minas y Energía, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), mientras que por el sector privado participarán Ecopetrol, el Sector de la Minería a Gran Escala y la Asociación Colombiana de Petróleos. En el caso de la Sociedad Civil, sus representantes son la Universidad Externado, la Fundación Foro Nacional por Colombia y la Corporación Transparencia por Colombia.

3.3. Proceso de acceso de Colombia a la

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)

En el año 2011 el Presidente Santos formalizó el interés del país en ser miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), organismo multilateral cuya misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo. En el año 2013 los 34 miembros de la organización aprobaron una hoja de ruta para la adhesión de Colombia a la OCDE en la que se establece el proceso a seguir y se fijan los términos para su futura membrecía.

Como parte de los requisitos para acceder a la OCDE, Colombia ratificó la Convención de esta misma organización contra el soborno transnacional en noviembre de 2012, que tiene como objetivo principal "penalizar a las empresas y personas que, en sus transacciones comerciales, ofrezcan, prometan, den dinero o gratificaciones a funcionarios públicos extranjeros, con el fin de beneficiarse en sus negocios"[41]. Si bien a la fecha en el país no se han registrado casos de soborno transnacional, la Comisión Nacional Ciudadana destaca la importancia de continuar con los esfuerzos de implementación de este instrumento internacional, teniendo en cuenta que ofrece, entre otros aspectos, mecanismos de asistencia mutua legal entre los países que hacen parte de la Convención que pueden ser beneficiosos para el país. Este ha sido el caso de la investigación sobre supuesto soborno de tres exdirectivos de la multinacional Petrotiger a exfuncionarios de Ecopetrol[42], en el marco de la cual se desarrolló una cooperación importante entre la Secretaría de Transparencia y el Departamento de Justicia de Estados Unidos.

Por otro lado, como parte de este proceso de acceso, el Gobierno Nacional solicitó a la OCDE realizar una revisión sobre cómo mejorar en materia de gobernabilidad a partir de las prácticas y estándares ya existentes en esta organización internacional. El documento resultante de esta solicitud fue publicado en octubre de 2013[43]. La Comisión Nacional Ciudadana destaca dentro de los resultados de esta revisión: las recomendaciones formuladas por la OCDE respecto a la necesidad de fortalecer los mecanismos de divulgación de resultados obtenidos por el Gobierno Nacional con el fin de favorecer la transparencia y la rendición de cuentas de su gestión [44], la necesidad de realizar un proceso de fortalecimiento de los órganos de control estatal, en particular la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y las oficinas de control interno, de tal manera que puedan contar con mayor profesionalismo, capacidad técnica, coordinación y alcance territorial, entre otros aspectos[45]; las acciones orientadas a lograr una reforma profunda del empleo público en Colombia[46]; y la oportunidad de lograr una mayor articulación entre los esfuerzos de la Agencia Colombia Compra Eficiente y las autoridades judiciales y de control, con el propósito de identificar y prevenir riesgos de corrupción en el ciclo de la contratación pública en el país. Teniendo en cuenta que varias de estas acciones se encuentran en proceso de implementación (por ejemplo, la creación de nuevos cargos de alto nivel en la Presidencia de la República[47],) la Comisión Nacional Ciudadana recomienda al Gobierno Nacional la puesta en marcha de una estrategia de divulgación amplia de los resultados que se logren de estos procesos.

La Comisión Nacional Ciudadana también destaca el encuentro sostenido por Miembros de la Comisión con representantes de la Misión de Revisión en Gobernanza Pública de la OCDE, por invitación de la Secretaría de Transparencia, durante el mes de julio de 2014. La reunión tuvo como objetivo tener un diálogo con la OCDE acerca del rol de la Comisión Nacional Ciudadana, su seguimiento, evaluación y recomendaciones a las políticas anticorrupción del Estado, y la promoción de campañas y estrategias de lucha contra la corrupción en el sector privado, entre otros aspectos. En esta oportunidad, la

[43]OECD, "Colombia: Implementing Good Governance", disponible en, http://www.oecd.org/countries/colombia/colombia-implementing-good-governance.htm
[44]Ídem., pág. 28.
[45]Ídem., pág. 40.
[46]Ídem., pág. 47.
[47]El Tiempo, Cinco 'superministros' entran al círculo de poder del Presidente, en ElTiempo.com, 14 de agosto de 2014, http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14382036

CNCLCC ratificó la importancia de que Colombia acceda a esta organización internacional y transmitió varios de los retos que el país tiene en materia de lucha contra la corrupción, identificados a través de los Informes de la Comisión. En particular se hizo énfasis sobre la importancia de la Política Anticorrupción y la necesidad de darle una alta prioridad a su implementación con el propósito de lograr resultados concretos. Igualmente, la CNCLCC reiteró la necesidad de seguir fortaleciendo la Secretaría de Transparencia como se indicó antes en este Informe.

Frente a la labor que ha venido desarrollando la Comisión Nacional Ciudadana, se discutió sobre el alcance de los Informes de seguimiento elaborados por la CNCLCC que no han contado con retroalimentación por parte del Gobierno Nacional, lo que evidencia la necesidad de crear canales de comunicación más frecuentes con el Gobierno para que las recomendaciones que se han realizado se implementen y se evidencien los avances. Adicionalmente, la Comisión reiteró su compromiso para mejorar los canales de comunicación entre Estado y otras organizaciones para discutir y generar sinergias en torno a las acciones necesarias para combatir la corrupción.

Por último, la Comisión Nacional Ciudadana manifestó su preocupación sobre la necesidad de darle mucho más protagonismo y posicionamiento a la lucha contra la corrupción como parte de los esfuerzos prioritarios del Gobierno Nacional, tal como se mencionó antes en este Informe, y la importancia de lograr que esfuerzos como el proceso de acceso a la OCDE y otras iniciativas de reforma estatal se conviertan en políticas de Estado y no solo en apuestas gubernamentales.

4. Otras recomendaciones prioritarias para los próximos cuatro años

Además de las recomendaciones mencionadas en secciones anteriores de este Informe, la Comisión Nacional Ciudadana considera importante llamar la atención sobre otros aspectos clave para la lucha contra la corrupción en los próximos cuatro años, vinculados con los siguientes temas: continuidad de esfuerzos realizados hasta el momento, puesta en marcha de una estrategia orientada hacia el fortalecimiento de canales de denuncia y protección a denunciantes, participación ciudadana, control social y mecanismos de consulta previa efectivos para el escenario postconflicto; el fortalecimiento de la corresponsabilidad del sector privado en la prevención y lucha contra la corrupción, y la reforma a la Fiscalía General de la Nación.

4.1. Continuidad de esfuerzos realizados y articulación con el nuevo Plan Nacional de Desarrollo

En cuanto a la necesidad de dar continuidad a los esfuerzos realizados hasta el momento, en distintas ocasiones la CNCCLC ha manifestado que muchas de las iniciativas desarrolladas en años recientes deben transcender de políticas de gobierno a políticas de Estado. Esfuerzos como el CONPES anticorrupción, la implementación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional, la reglamentación e implementación del Estatuto Anticorrupción, el cumplimiento de compromisos internacionales, entre otros, requieren un horizonte amplio de tiempo para lograr resultados de corto, mediano y largo plazo. Igualmente, es necesario garantizar la continuidad y el fortalecimiento de las instancias públicas encargadas de su implementación como se planteó anteriormente en el informe. Una oportunidad crucial para avanzar hacia esta continuidad será lograr la inclusión de estas herramientas y entidades en el marco del nuevo Plan de Desarrollo 2015-2018, asociadas a metas específicas que permitan medir su progreso.

De manera similar, es importante dar continuidad a los esfuerzos de control y sanción orientados a frenar las diferentes modalidades de corrupción. El Segundo Informe de la Comisión Nacional Ciudadana incluyó un recuento de los principales casos de corrupción dados a conocer a la opinión pública bajo el liderazgo del actual gobierno. Dichos esfuerzos deben mantenerse hasta mostrar resultados cada vez más contundentes de tal manera que sea posible combatir la impunidad y generar confianza entre los ciudadanos sobre la efectividad de

estas acciones. Situaciones como la generada alrededor del ataque a redes de corrupción en la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) deben mantener el apoyo desde el más alto nivel del poder ejecutivo y la acción efectiva, coordinada y complementaria del sistema judicial y los órganos de control. Desde el análisis de la Comisión Nacional Ciudadana resulta necesario fortalecer, reconocer y apoyar liderazgos decididos para combatir la corrupción como el demostrado por el saliente Director de la DIAN, el cual ilustra la necesidad de un modelo de lucha contra la corrupción que no dependa de una instancia única, sino que logre asumirse de manera transversal en todos los ámbitos de la gestión pública como se mencionó antes. Adicionalmente, las investigaciones y las sanciones judiciales deben acompañarse de reparaciones económicas y sociales proporcionales al daño generado por los hechos de corrupción.

4.2. Protección a denunciantes y fortalecimiento del control ciudadano

Vinculado a lo anterior, y tal como se indicó antes, resulta fundamental que en los próximos cuatro años el país avance en medidas concretas de fortalecimiento de canales de denuncia de situaciones de corrupción tanto en el sector público como en el sector privado, y de mecanismos de protección a denunciantes. Sin esta pieza clave de la lucha contra la corrupción resulta muy difícil lograr que los costos de los comportamientos corruptos sean más altos que los beneficios del abuso del poder. Este es un aspecto de particular relevancia para aquellos sectores priorizados por el CONPES anticorrupción, al igual que para otros que enfrentan altos riesgos de corrupción como la contratación pública, el financiamiento de campañas políticas, la asignación de cargos públicos con niveles importantes de discrecionalidad en la toma de decisiones y el uso de recursos públicos, el manejo de programas de subsidios gubernamentales, entre otros.

Otro aspecto mencionado antes en este Tercer Informe pero que es necesario destacar especialmente por su relevancia para un eventual escenario de postconflicto, es garantizar espacios de participación ciudadana y control social a la gestión pública local, departamental y nacional que sean efectivos, que cuenten con solidez técnica, capacidad de articulación para abordar sectores y actores sensibles, acceso a información socialmente útil, participación en procesos permanentes de petición y rendición de cuentas con sus administraciones públicas, y legitimidad ante sus comunidades. Además, resulta primordial que el país no le tema a los procesos de consultas previas y posteriores, es decir, que los mismos sean realizados de manera abierta y genuina, sin influencias políticas ni económicas, que estén acompañados de estrategias de divulgación de resultados, que sea posible acceder a información sobre los mismos sin restricciones, y cuyos resultados sean respetados por todos los actores interesados incluyendo autoridades públicas y empresas privadas. Esta aproximación es esencial para procesos de aprobación de planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, la discusión y la definición de políticas públicas de importancia estratégica para el país como recursos naturales renovables y no renovables, la apropiación y uso de tierras por actores nacionales y extranjeros, estrategias de desarrollo regional, entre otros aspectos. En este sentido la CNCCLC llama la atención sobre las reformas que el Gobierno Nacional está estudiando a la normatividad sobre consultas previas, en el sentido de que estas no impliquen un retroceso y se hagan en consulta con las comunidades involucradas.

4.3. Fortalecimiento de la corresponsabilidad del sector privado en la lucha contra la corrupción

La Comisión Nacional Ciudadana reitera la importancia de promover cada vez más la corresponsabilidad del sector privado en la prevención y lucha contra la corrupción, mediante acciones tanto de autorregulación y de fortalecimiento de gobierno corporativo, como a través de la implementación de herramientas concretas de prevención y sanción a situaciones de corrupción. Sobre las primeras, se debe destacar la importancia para el país de seguir avanzando en la implementación de iniciativas como el Global Report Iniciative (GRI) y Pacto Global de Naciones Unidas, así como la necesidad de establecer por parte de las empresas un programa que claramente articule los valores, las políticas y los procedimientos que se utilizarán para prevenir el soborno en todas

las actividades bajo el control efectivo de la empresa, tal como lo plantea los Principios Empresariales para Contrarrestar el Soborno de Transparencia Internacional en su tercera edición publicada en diciembre de 2013[48].

Igualmente, es necesario destacar el avance logrado en el país mediante la aprobación de la Ley para el fortalecimiento de la gobernabilidad en las Cámaras de Comercio en junio de 2014 (Proyecto de Ley No. 168 de 2014 Senado – No. 97 de 2013 Cámara), luego de un trabajo de más de seis meses realizado entre el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Superintendencia de Industria y Comercio, y las 57 cámaras de comercio del país representadas por Confecámaras[49]. La nueva ley prevé innovaciones en materia de fortalecimiento de la gobernabilidad de las cámaras de comercio, fundamentalmente para cambiar la forma de elección de los miembros de juntas directivas y fortalecer los poderes de inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Industria y Comercio como autoridad electoral en dichos procesos de elección. A través de esta Ley se "garantiza el ejercicio democrático en las cámaras de comercio donde el voto de los empresarios afiliados será igual sin importar su tamaño. Los afiliados serán empresarios de carne y hueso, desprovistos de antecedentes que tachen su moralidad comercial y social"[50].

Otro avance que destaca la Comisión Nacional Ciudadana es la promoción de acciones concretas que prevengan el fraude registral y la suplantación de identidad. En ese sentido, la Superintendencia de Industria y Comercio junto con Confecámaras han desarrollado instructivos para implementar el Sistema de Prevención de Fraudes (SIPREF), cuyo objetivo es "prevenir y evitar la comisión de fraudes sobre la información de los registros públicos, por parte de personas ajenas a su titular"[51]. El avance de este instrumento radica en que se "constituye en una oportunidad para generar la cultura de prevención de riesgos en los empresarios, fomenta la cultura de la responsabilidad empresarial frente a los trámites y es una ayuda a la competitividad del sector"[52]. A través de este mecanismo, las Cámaras de Comercio podrán verificar ante la Registraduría Nacional del Estado Civil la identidad de las personas que solicitan modificaciones a registros públicos, y por lo tanto, será posible generar alertas a empresarios que podrían verse afectados por dichos cambios.

Por otro lado, los escándalos de corrupción en el sector privado ponen de presente la vulnerabilidad de las empresas a prácticas de corrupción, la ausencia de aplicación de estándares de ética y transparencia como eje fundamental para la gestión empresarial, y la persistencia de entornos poco transparentes en la forma de hacer negocios[53]. Ante esto, como se mencionó antes, es necesario seguir fortaleciendo los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción establecidos en el Estatuto Anticorrupción. Igualmente, será importante poner en marcha de manera decidida los mecanismos establecidos mediante el CONPES anticorrupción que requiere del sector privado la promoción de acciones relacionadas con la integridad y la cultura de la legalidad. Así mismo, plantea retos de corresponsabilidad del sector privado como la adopción de canales de comunicación para denuncia de sobornos, sanciones a quienes intervienen en actos de corrupción, mecanismos de articulación y coordinación con las autoridades administrativas y judiciales para la denuncia de actos de corrupción, políticas contra el soborno con contratistas y proveedores, y regulación de inhabilidades e incompatibilidades que generen conflictos de interés.

4.4. Reforma a la Fiscalía General de la Nación

[48]Transparency International, "Principios Empresariales para Contrarrestar el Soborno 2013", disponible en http://www.transparency.org/whatwedo/pub/business_principles_for_countering_bribery

[49]CONFECAMARAS, "Aprobada en el Congreso, Ley para el fortalecimiento de la gobernabilidad en las Cámaras de Comercio", 20 de junio de 2014, disponible en http://www.confecamaras.org.co/noticias/276-aprobada-en-el-congreso-ley-para-el-fortalecimiento-de-la-gobernabilidad-en-las-camaras-de-comercio

[50]Ídem.

[51]Confecámaras, Circular N°1075, 4 de junio de 2014.

[52]Ídem.

[53]Corporación Transparencia por Colombia, "Lineamientos de políticas de transparencia y lucha contra la corrupción 2015-2018", documento en construcción.

Sobre las reformas que son importantes para fortalecer institucionalmente el Estado, la Comisión Nacional Ciudadana destaca la puesta en marcha de un proceso de reforma a la Fiscalía General de la Nación. A comienzos de 2014 el Presidente de la República firmó siete decretos para reestructurar esta entidad; órgano que no había sido reformado desde su creación en 1991. Los decretos incluyeron medidas como el aumento en la planta de personal de la entidad, la creación de direcciones especializadas de policía judicial, el fortalecimiento de la función de la entidad en la política criminal, la creación de una universidad para formar funcionarios que ejerzan su carrera al interior de la entidad, entre otras.

Según la Corporación Excelencia por la Justicia[54], dentro de los aspectos positivos de esta reforma se encuentra la institucionalización de las estrategias dirigidas al fortalecimiento de la lucha contra la criminalidad organizada, lo que incluye la aplicación de filtros para archivar oportunamente las denuncias, la priorización de casos, la construcción de contextos y el análisis de las denuncias de forma articulada. La Fiscalía es la institución fundamental en la lucha contra la corrupción, en la medida en que tiene la función de investigar y acusar a las personas involucradas en prácticas corruptas, específicamente en delitos contra la Administración Pública[55]. Esta reforma se convierte en una valiosa oportunidad para que la Fiscalía le demuestre a la ciudadanía que cumplen su misión de generar confianza y seguridad jurídica en la sociedad mediante la búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación.

5. Rendición de cuentas sobre las actividades de la CNCLCC

5.1. Reuniones de la Comisión, el plan de acción y los principales temas abordados

Durante el primer semestre del 2014 la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción realizó cuatro reuniones presenciales (enero, marzo y julio) durante las cuales se ha buscado cumplir las actividades propuestas en su plan de acción para el año 2014. En el mes de febrero, la Comisión Nacional Ciudadana elaboró y difundió su pronunciamiento sobre el contexto electoral, en el que la Comisión hizo un llamado al nuevo Congreso de la República y a los candidatos Presidenciales sobre la importancia de generar compromisos y asegurar la articulación entre instancias estatales responsables de investigar y sancionar la corrupción, enfrentar de manera más decisiva los nexos entre financiamiento político, contratación pública y crimen organizado, y mostrar resultados que incluyan sanciones jurídicas, económicas y políticas. El pronunciamiento fue enviado a la Secretaría de Transparencia, candidatos presidenciales, presidentes de los partidos políticos y movimientos, a la Comisión Nacional de Moralización, y al Congreso de la República (Presidentes del Senado y Cámara de Representantes, Comisiones Constitucionales y Legales, y senadores elegidos en 2014). Así mismo, fue divulgado a través de redes sociales y medios de comunicación[56].

La Comisión Nacional Ciudadana también se ha concentrado en la discusión en torno a los ejes temáticos establecidos en el plan de acción: acceso a la información pública, contratación pública, política antitrámites, atención al ciudadano[57], democratización de la administración pública[58], los compromisos internacionales asumidos por el país en este ámbito, y las reformas y avances institucionales. Las recomendaciones

[54]Corporación Excelencia por la Justicia, "La restructuración de la Fiscalía: lo bueno, lo malo y los retos de su implementación", disponible en http://bit.ly/1q2mUEV

[55]Corporación Transparencia por Colombia, Departamento Nacional de Planeación, "Lineamientos y recomendaciones para elaborar políticas territoriales de lucha contra la corrupción", disponible en http://bit.ly/XQ0Um9

[56]Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción, Comunicado de Prensa "Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción urge a los candidatos presidenciales y al nuevo Congreso: Asumir compromisos firmes para vencer la corrupción en Colombia" 21 de marzo de 2014, disponible en http://bit.ly/1hCa9gn

[57]Por Atención al Ciudadano, la Comisión Nacional Ciudadana se refiere a la promoción de canales de denuncia y protección a denunciantes de corrupción.

[58]Por Democratización de la Administración Pública, la Comisión Nacional Ciudadana se refiere fortalecimiento de la rendición y petición de cuentas.

que la Comisión ha venido construyendo respecto a estos temas han sido consideradas para diseñar el Tercer Informe Anual de la Comisión y también para los próximos pronunciamientos que realizará.

Por otro lado, la Secretaria Técnica de la Comisión ha consolidado la metodología para poner en marcha el instrumento denominado "Monitor Ciudadano" como mecanismo de monitoreo y evaluación de las medidas y políticas anticorrupción, que apoyará la elaboración de los informes públicos periódicos de la CNCLC. La metodología propuesta por la Secretaria Técnica en apoyo con Transparencia por Colombia y los Comisionados fue presentada a la Secretaria de Transparencia durante el primer semestre de 2014.

5.2. Informes de la Comisión Nacional Ciudadana

La CNCLCC ha elaborado tres informes de balance sobre las políticas, los planes y los programas del estado y del Gobierno Nacional en materia de transparencia y lucha contra la corrupción, en los cuales ha formulado recomendaciones tanto políticas como técnicas para implementar normas y medidas, fortalecer institucionalmente al Estado, profundizar en los programas y las políticas anticorrupción y sugerir acciones concretas del sector privado, la sociedad civil y la ciudadanía. Estos informes han sido enviados al Presidente de la República, al Secretario de Transparencia de la Presidencia, congresistas y directores de partidos políticos, excandidatos presidenciales y cabezas de los órganos de investigación y control. Así mismo, han sido divulgados a través de redes sociales y medios de comunicación.

En diciembre de 2013 la Comisión Nacional Ciudadana presentó al Señor Presidente de la República el Segundo Informe de seguimiento, evaluación y recomendaciones a las políticas, los planes y los programas de lucha contra la corrupción. En este Informe la CNCLC identificó los avances y las debilidades del Gobierno y del Estado en materia de lucha contra la corrupción, realizó una revisión de indicadores de transparencia y lucha contra la corrupción generados durante el 2013 e hizo un recuento de algunos casos de corrupción de alto impacto en el mismo año. Las principales recomendaciones y conclusiones del Segundo Informe fueron:

- La Comisión Nacional Ciudadana recomienda a la Secretaria de la Transparencia recoger los impactos generados por los Planes Anticorrupción establecidos por el artículo 73 del Estatuto Anticorrupción, para identificar su relevancia como instrumento de lucha contra la corrupción al interior de las entidades públicas, y a su vez hace un llamado urgente al Gobierno para que el proceso de implementación del CONPES se mantenga como una de sus más altas prioridades durante los próximos meses.

- Trascender a políticas de Estado las iniciativas nacionales (CONPES Anticorrupción, Ley de Acceso a la Información Pública Nacional, reglamentación e implementación del Estatuto Anticorrupción y la Secretaria de Transparencia) y los compromisos internacionales (EITI, OGP, OCDE, OEA – Naciones Unidas). La CNCLCC recomienda asegurar la continuidad, profundización y divulgación de estas iniciativas nacionales y compromisos internacionales mediante su inclusión en el nuevo Plan de Desarrollo y el fortalecimiento de las instancias encargadas de su diseño e implementación.

- Una revisión de indicadores al cierre de 2013 permiten reafirmar el rol fundamental de la sanción de casos de corrupción que implican a funcionarios públicos. Es necesario dar continuidad a los esfuerzos de denuncia e investigación en sectores vulnerables a la corrupción y de alta sensibilidad para la ciudadanía.

- Desde la Comisión Nacional Ciudadana se invita al sector empresarial a fortalecer mecanismos de denuncia y protección a denunciantes, junto con hacer mayores esfuerzos de sensibilización para la prevención de actos de corrupción especialmente en la interacción con el sector público. Igualmente, la Comisión hace un llamado al sector empresarial a fortalecer la transparencia en sus prácticas de aportes a campañas, así como a pedir cuentas sobre el uso de los mismos.
- La CNCLC destaca la alta importancia de los temas

de transparencia y lucha contra la corrupción para un eventual escenario de posconflicto que pueda generarse como resultado de los actuales diálogos en La Habana, en la medida en que la paz implicará la superación de los altos niveles de desconfianza que la corrupción ha generado entre actores públicos, privados y sociales en todo el país, así como alcanzar mayores niveles de transparencia que favorezcan una mejor inversión de los recursos públicos.

5.3. Gestión de recursos para el funcionamiento de la CNCLC y actividades de la Secretaría Técnica

Para garantizar el funcionamiento y puesta en marcha de las actividades de la Comisión Nacional Ciudadana, la Secretaría Técnica de la CNCLCC ejercida por Transparencia por Colombia ha contado con el apoyo financiero de la Unión Europea desde octubre de 2013. En abril de 2014 logró sumar un convenio de cooperación con la Cámara de Comercio de Bucaramanga que le permitirá aunar esfuerzos para la difusión del Tercer Informe de la CNCLCC, y desde agosto de 2014 recursos financieros de contrapartida al proyecto de la Unión Europea provenientes de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia).

A la fecha, la Secretaría Técnica de la CNCLCC no ha contado con recursos del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a pesar de haber sido establecido en el artículo 15 del Decreto 4632 de 2011 que “los gastos en que incurra la secretaría técnica serán asumidos por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en los términos que defina el Director de la entidad”. ■

Comisión Nacional Ciudadana para la

LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

C O L O M B I A

Encuéntrenos en:

Fb/ciudadanoscontralacorrupcionco

@CNCLCC

www.ciudadanoscontralacorrupcion.org