

LINEAMIENTOS Y RECOMENDACIONES PARA ELABORAR POLÍTICAS TERRITORIALES DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN





Tatyana Orozco de la Cruz

Directora General

Gabriel Armando Piraquive Galeano

Subdirector Sectorial (e)

Paula Ximena Acosta Márquez

Subdirectora Territorial y de Inversión Pública

Tatiana Milena Mendoza Lara

Secretaria General

Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno

Claudio Galán Pachón

Director

Diego Restrepo Londoño

Coordinador Grupo de Gobierno

Mariana Cepeda Villarreal

Revisora editorial del documento

Colaboración especial

Lech Julián Guerrero

Catalina Sotelo Gaviria

Jorge Hernán Flórez

Grupo de Comunicaciones y Relaciones Públicas

Patricia Jaramillo Quintero

Coordinadora (e)

Carmen Elisa Villamizar Camargo

Corrección de estilo, diseño y diagramación

Documento elaborado por la Corporación Transparencia por Colombia y el DNP, a través de la Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno, en el marco de un convenio de asociación.

Agradecimiento especial a las siguientes entidades y personas:

Foro Nacional por Colombia

Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza (IRG)

Corporación Ocasá

Fundación para la Participación Comunitaria (Parcomún)

Fundación para la Promoción de la Cultura y la Educación Popular (FunPROCEP)

María Angélica Sánchez - Cámara de Comercio de Bucaramanga

Corporación Transparencia por Colombia

PBX: (571) 235 0900 | Fax: (571) 346 3262

Carrera 8 Núm. 69-60

Bogotá - Colombia

transparencia@transparenciacolombia.org.co

www.transparenciacolombia.org.co

www.twitter.com/transparenciaco



**TRANSPARENCIA
POR COLOMBIA**

CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL
1 5 A Ñ O S

Junta Directiva

Alejandro Linares Cantillo

Andrés Echavarría Olano

Rosa Inés Ospina Robledo

Fernando Jaramillo Giraldo

Eulalia Arboleda

Guillermo Carvajalino

Fernando Cortés

Daniel Perea

Esperanza González

Consejo Rector

Rosa Inés Ospina

Andrés Echavarría

Alejandro Linares

Rodrigo Gutiérrez

Directora Ejecutiva

Elisabeth Ungar Bleier

Dirección General y Coordinación

Marcela Restrepo Hung

Directora del Área de Sector Público

Gerardo Andrés Hernández Montes

Director del Área de Ciudadanía

Ana Paulina Sabbagh A.

Coordinadora General Programa Transparencia para la Paz y el Desarrollo

Alberto Maldonado Copello

Autor

Colaboradores

Marcela Restrepo Hung

Ana Paulina Sabbagh A.

Profesionales para el estudio

Francy Milena Alba Abril

Paula Vanessa Páez Barreto

UNIÓN EUROPEA



Este documento se ha realizado con la ayuda financiera de la Comunidad Europea y el apoyo de la Cámara de Comercio de Bucaramanga. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de la Corporación Transparencia por Colombia y el Departamento Nacional de Planeación y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea o la Cámara de Comercio de Bucaramanga.

CONTENIDO

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS TERRITORIALES DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN	1
1. Introducción	3
2. Preparación para la elaboración de la política e identificación de actores	7
2.1 Papel del ejecutivo en el ámbito territorial	8
2.2 Control interno y disciplinario	9
2.3 Papel de las corporaciones públicas	9
2.4 Papel de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación en los territorios	10
2.5 Papel de los organismos de control penal, fiscal y disciplinario	10
2.6 Superintendencias y esquemas de control administrativo nacionales	11
2.7 Sociedad civil	11
2.8 Sector privado	12
2.9 Comisiones ciudadanas de lucha contra la corrupción	12
3. Diagnóstico de la corrupción	15
3.1. Elementos conceptuales	15
Formas de corrupción	17
Clasificación por formas y ramas del poder	19
3.2. Descripción y medición del problema	19
Identificar los problemas	19
Clasificación de la corrupción por formas y por niveles de gobierno	20
Utilizar indicadores y variables	21
Fuentes de información	22
3.3. Análisis de causas	24
3.4. Balance de acciones de lucha contra la corrupción	25
4. Objetivos de una política de lucha contra la corrupción	27
5. Líneas de acción	29
5.1 Componentes de prevención	30
5.1.1. Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas	30
5.1.2. Contratación	32
5.1.3. Servicio civil	33
5.1.4. Sector privado	34

5.1.5. Estímulo al control social y la participación	34
5.1.6. Formación	35
5.1.7. Servicio al ciudadano y simplificación de trámites	35
5.2. Investigación y sanción	36
5.2.1 Control interno	36
5.2.2. Control externo y sanción	36
5.2.3. Sistemas de denuncia internos y externos	37
5.3. Aspectos institucionales	37
5.3.1. Mecanismos de consulta y concertación con la sociedad civil	37
5.3.2. Dependencia o funcionario de prevención y de coordinación	37
5.3.3. Sistemas de información	37
6. Implementación	39
6.1. Coordinación	39
6.2. Seguimiento y evaluación	40
Bibliografía	43

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE DE LAS CONVENCIONES INTERNACIONALES DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL ESCENARIO TERRITORIAL

1. Introducción	47
2. Sobre las Convenciones Internacionales de Lucha contra la Corrupción.	
Aspectos principales	49
2.1 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	49
Medidas preventivas	49
Medidas para aplicar la ley y penalizar	53
Otras medidas	56
2.2 Convención Interamericana contra la Corrupción	60
Medidas preventivas	58
Actos de corrupción	59
3. Orientaciones para la inclusión del enfoque anticorrupción desde las Convenciones	61
3.1 Aspectos generales	61
3.2 Recomendaciones específicas para la incorporación en el proceso de gestión de entidades territoriales	62
3.3 Inclusión en los Planes de Desarrollo municipal y departamental	62
3.4 Medidas asociadas a estrategias específicas del Plan de Desarrollo	64
3.5 Inclusión de medidas y políticas presentes en todo el proceso de gestión pública	64
A MANERA DE CONCLUSIÓN	71

**LINEAMIENTOS PARA
LA ELABORACIÓN
DE POLÍTICAS TERRITORIALES
DE LUCHA CONTRA
LA CORRUPCIÓN**

1. INTRODUCCIÓN

Este documento tiene como propósito ofrecer a las entidades territoriales orientaciones e información para la elaboración, ejecución y seguimiento de políticas de lucha contra la corrupción¹.

Las entidades territoriales en Colombia son responsables de dos terceras partes de la inversión pública –en 2010 invirtieron 49 billones sobre un total de 71 billones de inversión pública²–, y su gestión debe contribuir a la satisfacción de necesidades básicas de la población y a estimular actividades productivas generadoras de ingresos; la Constitución y las leyes han determinado que los departamentos y municipios deben cumplir una función prioritaria en la provisión de servicios de educación básica y media, de salud, de agua potable y saneamiento básico, de cultura, recreación y deporte, y de infraestructura vial, con énfasis en la atención de la población más pobre y vulnerable. Se espera, por lo tanto, que una buena gestión territorial contribuya a reducir la pobreza según sus necesidades básicas y a estimular la generación de ingresos de la población.

Así, la descentralización territorial y la gestión de municipios y departamentos es un elemento necesario para impulsar el desarrollo del país y para crear condiciones objetivas que abonen la búsqueda de la paz. Visto de otra manera, la gobernabilidad territorial en el diseño institucional colombiano es un requisito de la gobernabilidad nacional y, en consecuencia, exige combatir los factores desestabilizadores, tanto de la democracia local como de la capacidad de responder adecuadamente a las necesidades y expectativas de los ciudadanos, dentro de los cuales se destaca por su gravedad y profundos efectos negativos, la corrupción en sus distintas modalidades y niveles.

En el marco de lo dispuesto en las convenciones internacionales de lucha contra la corrupción, adoptadas por Colombia, así como de las normas nacionales, es responsabilidad de las entidades territoriales participar en la formulación y ejecución de políticas específicas para prevenir, identificar y sancionar la corrupción en sus territorios. Desde una perspectiva preventiva, les corresponde aplicar los principios constitucionales y legales de la función pública y administrar sus territorios mediante reglas de buen gobierno en cada una de las dimensiones de la Administración Pública como la planeación, la contratación, la vinculación del recurso humano, el control y la transparencia, entre otras; el uso continuo de estas prácticas obliga a las administraciones territoriales a mejorar la gestión pública y crear barreras para la aparición de hechos corruptos de diferente naturaleza. Desde una perspectiva de control y sanción, les corresponde establecer los mecanismos de identificación de las prácticas corruptas, al igual que los procedimientos para las investigaciones y sanciones pertinentes.

¹ Este documento se refiere a la política de la entidad territorial en su conjunto, dentro de la cual se inscriben las estrategias particulares de cada una de las entidades o dependencias dentro cada nivel de gobierno.

² Cálculos de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS) del Departamento Nacional de Planeación.

Con relación a las entidades territoriales, la ley 1474 de 2011, Estatuto Anticorrupción establece lo siguiente: (a) la creación de las comisiones regionales de moralización con el objeto de coordinar la política territorial de lucha contra la corrupción, conformadas básicamente por los delegados regionales de los órganos de control nacionales, pero a las cuales puede ser invitado el gobernador, el presidente de la Asamblea y personeros municipales; (b) la obligación de estas comisiones de reunirse por lo menos trimestralmente con la ciudadanía organizada; (c) la obligación a cada entidad departamental y municipal de elaborar anualmente una estrategia de lucha contra la corrupción y de atención al ciudadano. Dicha estrategia contemplará, entre otras cosas, el mapa de riesgos de corrupción en la respectiva entidad, las medidas concretas para mitigar esos riesgos, las estrategias antitrámites, la estrategia de rendición de cuentas y los mecanismos para mejorar la atención al ciudadano³.

Idealmente, los lineamientos de las políticas de lucha contra la corrupción deben incluirse dentro del plan de desarrollo de la respectiva entidad territorial. Para el período 2012-2016 varios departamentos y municipios lo hicieron, con lo cual cuentan ya con una base para la preparación detallada de la política; en el caso de las entidades territoriales que no lo hicieron, conviene iniciar la preparación de una política que sirva de marco para la asignación de recursos presupuestales y que oriente las acciones de las entidades, dependencias y funcionarios responsables.

Una política pública consiste en una intervención de una autoridad pública dirigida a resolver un problema que enfrenta una sociedad específica. La intervención pública se fundamenta en un determinado marco conceptual que establece unas relaciones de causalidad o incidencia entre una situación determinada y unos factores; se interviene para abordar el problema de la corrupción asumiendo conceptualmente que al modificar las causas o factores incidentes se logrará resolver o modificar la situación negativa o indeseada⁴. Toda política pública implica un sujeto investido de autoridad constitucional y legal, que en el caso de las políticas territoriales anticorrupción son las autoridades de las entidades territoriales, gobernadores y alcaldes, asambleas y concejos; y un contenido específico de la política que incluye un diagnóstico, unos objetivos y unos instrumentos concretos, que comprenden normas, prestación de servicios, formulación de planes, proyectos y presupuestos.

De acuerdo con lo anterior, la política territorial de lucha contra la corrupción se constituye en una intervención de las autoridades territoriales dirigida a prevenir y controlar el problema de corrupción que enfrenta el departamento o el municipio en un momento determinado. Esta política se concreta en instrumentos como la estrategia territorial de lucha contra la corrupción, que, a su vez, se ejecuta mediante programas, proyectos y recursos presupuestales, siguiendo el ciclo de las políticas públicas.

³ La Secretaría de la Transparencia de la Presidencia de la República, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, elaboró la guía metodológica para la preparación de estas estrategias por parte de todas las entidades públicas: "Estrategias para la construcción del plan anticorrupción y de atención al ciudadano", Bogotá, 2012. Esta metodología fue adoptada por el Decreto 2641 del 17 de diciembre de 2012. El documento se puede consultar en <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=PtQsJETJ4wl%3d&tabid=1655>.

⁴ "La autoridad pública, al menos por mandato o por principio, es extravertida. Se legitima por la persecución de finalidades externas. Sus actividades, sus productos, su gestión interna, su eficiencia, están subordinadas a la satisfacción de problemas o de metas externas. Se trata de modificar los atributos o las características del tejido social que las autoridades públicas juzgan necesario proteger frente a amenazas (el entorno natural, la paz civil) o transformar en un estado más satisfactorio (empleo, educación). [...] Se trata de transformar productos en efectos o impactos.[...] En resumen, se supone que toda intervención pública concreta engendra una alteración del estado natural de las cosas en la sociedad y puede unirse a uno o varios efectos o impactos" (Meny y Thoening, 1992: 93-94).

Toda política tiene unas fases comunes:

- ◆ *La identificación de un problema:* el sistema político advierte que un problema exige un tratamiento y lo incluye en la agenda de una autoridad pública.
- ◆ *La formulación de soluciones:* se estudian las opciones, se elaboran y se negocian para establecer un proceso de acción por la autoridad pública.
- ◆ *La toma de decisión:* el decisor público oficialmente habilitado elige una solución particular que se convierte en política legítima.
- ◆ *La ejecución del programa:* una política es aplicada y administrada sobre el terreno.
- ◆ *El seguimiento y el monitoreo de la ejecución:* permite monitorear la ejecución de una política y/o programa de manera permanente a través de una batería de indicadores (de gestión, producto, resultado e impacto).
- ◆ *La terminación de la acción:* se produce una evaluación de resultados que desemboca en el final de la acción emprendida

La política se expresa en documentos formales donde se presentan el diagnóstico, los objetivos, las líneas de acción y las actividades específicas y, cuando sea necesario, en normas expedidas por la autoridad correspondiente. En el caso de la Nación, además del Plan Nacional de Desarrollo, las políticas se concretan principalmente en leyes y en documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social, conocidos como documentos CONPES, así como en reglamentaciones y planes sectoriales. Existe una guía metodológica para la elaboración de los documentos mencionados desarrollada por el Departamento Nacional de Planeación⁵ que puede ser de mucha utilidad para la formulación de las políticas territoriales; considerando su pertinencia, se usarán elementos de esta metodología. Evidentemente la magnitud y complejidad de la política y de los documentos correspondientes dependerá del tamaño y características de la entidad territorial; en algunos casos puede tratarse de políticas que abordan un conjunto amplio de temas y requieren de una institucionalidad grande mientras que en el caso de un municipio pequeño consistirá en una estrategia con menos componentes. Sin embargo, la estructura lógica tanto del diagnóstico como de la intervención es similar.

Los lineamientos planteados en la presente publicación se presentan recomendaciones sobre los contenidos por considerar en una política territorial de lucha contra la corrupción, siguiendo un plan de actividades como el recomendado en la metodología de formulación de documentos CONPES del DNP⁶.

Este documento, además de esta introducción, que es la primera parte, está conformado por seis capítulos. En el segundo, se abordan las etapas iniciales de preparación de la política y la identificación de los actores responsables; en el tercero, se exponen elementos para el diagnóstico de la corrupción; en el cuarto, se presentan recomendaciones sobre los objetivos; en el quinto, se sugieren posibles líneas de acción; en el sexto, se plantean las recomendaciones para la implementación, y se abordan los temas de coordinación y de seguimiento y evaluación de la política. Adicionalmente se adjuntan en CD cuatro anexos con información y profundización sobre los temas de marco conceptual, normas, políticas nacionales y fuentes de información.

⁵ <http://sisconpes.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=m1mRC1cmxJI%3D&tabid=92>.

⁶ Los interesados pueden remitirse a la guía metodológica del Departamento Nacional de Planeación para la elaboración de documentos CONPES, para profundizar en temas como las metodologías de árboles de problemas, de objetivos y de marco lógico.

2. PREPARACIÓN PARA LA ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA E IDENTIFICACIÓN DE ACTORES

El liderazgo en la preparación de la política territorial de lucha contra la corrupción corresponde al alcalde o gobernador para lo cual contará, según la estructura administrativa existente, con dependencias o funcionarios encargados de responsabilidades en la materia. En caso de no existir una dependencia o funcionario especializado, el primer paso consistirá en definir un responsable técnico de la preparación y coordinación del proceso, que usualmente debería ser el secretario de Gobierno o el secretario de Planeación, con el apoyo del jefe de Control Interno en el caso de los municipios pequeños que son la gran mayoría del país. Una de las definiciones de la política consiste precisamente en establecer con claridad la organización institucional de lucha contra la corrupción.

Se debe conformar un comité interno que coordinará la elaboración de la política y pondrá en marcha espacios de coordinación con la nación y con la sociedad civil. Para la conformación de dicho comité, la dependencia o funcionario responsable debe identificar los actores relevantes en el municipio, tanto de la Administración territorial y de entidades nacionales, como por parte de organizaciones del sector privado y de la sociedad civil, y definir el papel de cada uno.

Con base en el esquema definido, la dependencia o funcionario responsable, con el apoyo del comité interno y de los espacios de coordinación externos definidos por la entidad territorial, deberá adelantar las fases de diagnóstico, de definición de objetivos y metas, y de formulación de las líneas de acción de la política.

El coordinador del documento de política, junto con el grupo de trabajo, además de identificar los actores involucrados y establecer todos los entes que se afectan por la problemática y las entidades del orden central y/o descentralizado con injerencia en la identificación de los problemas por tratar, en la definición de los objetivos y en la ejecución del plan de acción. Entre las funciones de grupo de trabajo se encuentran: levantar, procesar y analizar la información, elaborar el diagnóstico, formular los objetivos y las líneas de acción, redactar el documento, organizar y convocar las reuniones con los involucrados.

Las actividades sugeridas por DNP para la preparación de un documento de política son las presentadas en el recuadro 1.

Recuadro 1. Actividades

1. Organizar el grupo responsable.
2. Identificar los actores.
3. Recopilar la información.
4. Analizar la problemática.
 - 4.1. Establecer el problema central.
 - 4.2. Definir los efectos más importantes del problema en cuestión.
 - 4.3. Identificar las causas del problema central definido.
5. Establecer los objetivos.
 - 5.1. Definir el objetivo central.
 - 5.2. Definir los objetivos específicos y de largo plazo.
 - 5.3. Incluir metas en la elaboración de objetivos.
 - 5.4. Revisar el árbol resultante.
6. Diligenciar y validar la Matriz de Plan de Acción.
7. Elaborar el borrador del documento de política.
8. Revisar el contenido técnico, presupuestal y jurídico del documento.
9. Discutir el borrador del documento en consejo de Gobierno.
10. Aprobar el documento.
11. Publicar el documento.

Fuente: <http://sisconpes.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=m1mRC1cmxJl%3D&tabid=92>.

La responsabilidad principal por la formulación y ejecución de una política de lucha contra la corrupción corresponde a las autoridades de las entidades territoriales: alcaldes, gobernadores, concejales y diputados, en coordinación con los órganos de control, y con las entidades nacionales correspondientes⁷. Esa política debe formularse con organizaciones de la sociedad civil, de acuerdo con lo dispuesto en las convenciones internacionales sobre el tema⁸. Tal como se mencionó, se recomienda iniciar el proceso por la identificación de los actores que deben participar en la preparación de la política; por ello, a continuación se describen sobre los posibles actores para involucrar territorialmente y sobre la función que desarrollan.

2.1 Papel del ejecutivo en el ámbito territorial

El ejecutivo, representando en gobernadores y alcaldes, lidera la lucha contra la corrupción. Para cumplir con tal responsabilidad, en el marco de las políticas nacionales, debería básicamente realizar las siguientes tareas:

- ◆ Formular y ejecutar la política integral del ejecutivo en materia de lucha contra la corrupción, y garantizar que todas las entidades diseñen y pongan en marcha estrategias internas de lucha contra la corrupción; hacer seguimiento a la ejecución de esa política, efectuar los ajustes pertinentes y difundir ampliamente los resultados y avances a la ciudadanía.

⁷ Este documento está dirigido a las autoridades y funcionarios de las entidades territoriales y, por lo tanto, las recomendaciones y el enfoque adoptan esta perspectiva; sin embargo, las orientaciones aquí planteadas pueden ser útiles también para organizaciones de la sociedad civil interesadas en promover acciones de lucha contra la corrupción y en ejercer control social sobre las políticas públicas en la materia.

⁸ En el anexo 2 se presenta en forma detallada el marco normativo de una política de lucha contra la corrupción y en el anexo 3 la política nacional incluida en el Plan Nacional de Desarrollo.

- ◆ Cumplir con efectividad los compromisos adquiridos por el país con la comunidad internacional en materia de lucha contra la corrupción⁹.
- ◆ Presentar los proyectos de acuerdo o de ordenanza requeridos para actualizar y mejorar las normas sobre lucha contra la corrupción.
- ◆ Crear, cuando sea necesario, instancias de prevención y coordinación de lucha contra la corrupción.
- ◆ Ejecutar actividades específicas de prevención, investigación, sanción disciplinaria y reporte de prácticas corruptas en sectores y fuentes de financiación específicas, como la educación, la salud, el agua potable y el saneamiento básico, los recursos de Sistema General de Participaciones (SGP) y del Sistema General de Regalías (SGR), entre otros.
- ◆ Coordinarse con las corporaciones públicas, la Rama Judicial y los órganos de control en la búsqueda de objetivos comunes.
- ◆ Generar la información y el conocimiento requerido para una formulación adecuada, seguimiento y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos.
- ◆ Apoyar a las organizaciones de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción mediante el suministro de información, la conformación de espacios de discusión y el seguimiento a las políticas y el apoyo a mecanismos concretos de control social.

2.2 Control interno y disciplinario

El control interno de gestión¹⁰ y el control interno disciplinario¹¹ son herramientas fundamentales para que el ejecutivo pueda ejercer un control preventivo de la corrupción y para iniciar investigaciones. De acuerdo con la ley 1474 de 2011, corresponde a los alcaldes y gobernadores el nombramiento de los jefes de control interno de todas las dependencias, con lo cual disponen directamente de un instrumento para verificar que la gestión se ejecute de acuerdo con las normas vigentes, para diseñar y aplicar mapas de corrupción, y para detectar y denunciar prácticas corruptas.

2.3 Papel de las corporaciones públicas

Las asambleas y concejos deben desarrollar las siguientes tareas fundamentales en la lucha contra la corrupción:

⁹ Las convenciones internacionales de lucha contra la corrupción establecen obligaciones a los Estados, lo cual implica, por ende, el compromiso tanto del nivel nacional como de los niveles territoriales en el marco de las competencias de cada uno de ellos.

¹⁰ El control interno es reglamentado por la Ley 87 de 1993 que lo define en su artículo 1.º en la siguiente forma: “Se entiende por control interno el sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la administración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos”.

¹¹ De acuerdo con la Ley 734 de 2002, *Código Disciplinario Único*, la acción disciplinaria la ejercen, entre otras entidades y funcionarios, las oficinas de control disciplinario interno de las entidades. Según el artículo 76 “Toda entidad u organismo del Estado, con excepción de las competencias de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, deberá organizar una unidad u oficina del más alto nivel, cuya estructura jerárquica permita preservar la garantía de la doble instancia, encargada de conocer y fallar en primera instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra sus servidores. Si no fuere posible garantizar la segunda instancia por razones de estructura organizacional conocerá del asunto la Procuraduría General de la Nación de acuerdo con sus competencias”.

- ◆ Promover, estudiar y aprobar proyectos de acuerdo o de ordenanza dirigidos a crear o consolidar instrumentos de lucha contra la corrupción.
- ◆ Ejercer el control político sobre el gobierno mediante el seguimiento a la ejecución de los planes de desarrollo y de las normas y políticas de lucha contra la corrupción.
- ◆ Implantar mecanismos internos de lucha contra la corrupción y de transparencia para controlar la captura de la actividad de concejos y asambleas por intereses particulares legales o ilegales.

2.4 Papel de la Rama Judicial y la Fiscalía General de la Nación en los territorios

La Fiscalía General de la Nación, por medio de sus fiscalías seccionales, 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. En términos de la credibilidad y confianza en las instituciones del Estado, la Fiscalía tiene, entonces, la gran responsabilidad de demostrar que detecta con efectividad las prácticas corruptas y recauda las pruebas requeridas para sancionar a los responsables. La Fiscalía cuenta con la Unidad de Delitos contra la Administración Pública que tiene la capacidad específica en la materia; su tarea se complementa con la labor fundamental de la justicia de valorar las pruebas y aplicar las sanciones pertinentes, máximo mecanismo de la rendición de cuentas mediante el cual quienes cometen delitos enfrentan el castigo penal correspondiente. Ese papel es especialmente relevante en la medida en que la corrupción se estimula si la justicia no funciona adecuadamente y hay impunidad.

En el marco de la Ley 970 de 2005, 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 del Estado, que debe coordinarse con la Comisión Nacional de Moralización (CNM) que creó la ley 1474 de 2011. A escala territorial, deben especificarse esas políticas adecuadas a la situación particular y articularse con las autoridades territoriales, para lo cual se cuenta con las Comisiones Regionales de Moralización que funcionan en el nivel departamental; los alcaldes deben promover mecanismos de coordinación con las entidades nacionales en su territorio.

2.5 Papel de los organismos de control penal, fiscal y disciplinario

En forma similar al papel de la Fiscalía y la Rama Judicial, los órganos de control, básicamente la Contraloría General de la República y sus gerencias territoriales, las contralorías territoriales cuando existan, la Procuraduría General de la Nación, las procuradurías regionales y provinciales, y las personerías tienen la responsabilidad fundamental de ejercer la petición y rendición de cuentas¹² en materia fiscal y disciplinaria¹³, y de detectar conductas que pueden a su vez ser objeto de sanción penal.

¹² En este documento por rendición de cuentas se asume lo establecido en el Documento CONPES 3654 de 2010, sobre rendición de cuentas: En su acepción general la rendición de cuentas es la obligación de un actor de informar y explicar sus acciones a otro(s) que tiene(n) el derecho de exigirla, debido a la presencia de una relación de poder, y la posibilidad de imponer algún tipo de sanción por un comportamiento inadecuado o de premiar un comportamiento destacado. En términos políticos y de la

La Contraloría General de la República y la Procuraduría, mediante sus unidades seccionales, deben cumplir una función preventiva, en la medida en que advierten a las entidades y funcionarios sobre los riesgos de irregularidades, y una función sancionatoria por cuanto están facultadas para investigar y castigar a los responsables. El funcionamiento eficaz de los órganos de control es una de las herramientas principales en la lucha contra la corrupción en la medida en que se elevan los riesgos para los corruptos de ser detectados y que aumentan los costos en que se puede incurrir por las sanciones. Por ello anterior, los órganos de control tienen también la responsabilidad de formular políticas internas de lucha contra la corrupción, para evitar caer también en prácticas corruptas, y de afinamiento del proceso auditor a escala territorial. De otra parte, los órganos de control desempeñan un papel importante en el fortalecimiento de la sociedad civil y en la creación de espacios de diálogo para el control social y la lucha contra la corrupción.

2.6 Superintendencias y esquemas de control administrativo nacionales

La Constitución determina que dentro de la estructura del Estado a escala nacional podrá haber superintendencias cuyo propósito principal es la vigilancia y control de servicios específicos. Actualmente existen las siguientes superintendencias: Financiera, de Economía Solidaria, de Subsidio Familiar, de Salud, de Industria y Comercio, de Sociedades, de Vigilancia y Seguridad Privada, de Notariado y Registro, de Servicios Públicos Domiciliarios, y de Puertos y Transporte. En el caso de sectores importantes en las entidades territoriales, superintendencias como la de Servicios Públicos Domiciliarios¹⁴ o la de Salud, son relevantes como fuentes de información sobre la gestión e irregularidades existentes por parte de las entidades responsables. Además, por mandato constitucional y legal se han creado sistemas de monitoreo, seguimiento y control del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Regalías, los cuales son actores especiales para la vigilancia de la utilización de tales recursos en departamentos y municipios.

2.7 Sociedad civil

Comprende organizaciones de diversa naturaleza como veedurías, asociaciones de grupos poblacionales, organizaciones no gubernamentales, gremios, sindicatos y medios de comunicación, así como ciudadanos particulares. En sentido estricto, esas organizaciones no tienen la obligación de formular y ejecutar acciones de lucha contra la corrupción, pero en el marco del deber constitucional de participar, los ciudadanos deberían comprometerse con acciones de lucha contra la corrupción, especialmente mediante la rendición de cuentas y del control social. De igual modo, uno de los principales factores que permite la corrupción es la debilidad de sectores de la sociedad civil que no ejercen labores de control y presión sobre las

estructura del Estado, la rendición de cuentas es el conjunto de estructuras (conjunto de normas jurídicas y de instituciones responsables de informar, explicar y enfrentar premios o sanciones por sus actos), prácticas (acciones concretas adelantadas por las instituciones, los servidores públicos, la sociedad civil y la ciudadanía en general) y resultados (productos y consecuencias generados a partir de las prácticas) mediante los cuales, las organizaciones estatales y los servidores públicos informan, explican y enfrentan premios o sanciones por sus actos a otras instituciones públicas, organismos internacionales y a los ciudadanos y la sociedad civil, quienes tienen el derecho de recibir información y explicaciones y la capacidad de imponer sanciones o premios, al menos simbólicos (Schedler 2004; Grant y Keohane 2005)", p.13.

¹³ En el anexo 2 adjunto en el CD se especifican las funciones de cada entidad.

¹⁴ "Artículo 75. Funciones presidenciales de la Superintendencia de Servicios Públicos. El Presidente de la República ejercerá el control, la inspección y vigilancia de las entidades que presten los servicios públicos domiciliarios, y los demás servicios públicos a los que se aplica esta ley, por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y, en especial, del Superintendente y sus delegados". Ley 142 de 1994.

autoridades públicas. Las organizaciones cuentan con un amplio marco normativo, que regula sus derechos y las obligaciones de las entidades públicas, crea distintos espacios y mecanismos de participación, y ofrece instrumentos diversos como los derechos de petición, las acciones de cumplimiento y la tutela. Las entidades territoriales deben conformar espacios de participación de la sociedad civil en la formulación y ejecución de la política de lucha contra la corrupción¹⁵.

2.8 Sector privado

Puede contribuir a la formulación y la ejecución de una política de lucha contra la corrupción mediante diversas acciones: (a) al establecer códigos de conducta y de transparencia; (b) al determinar compromisos explícitos con relación a la transparencia e integridad en la contratación; (c) al participar en la formulación y seguimiento a las políticas de lucha contra la corrupción. Tal como en el caso de la sociedad civil, la participación del sector privado es voluntaria, pero las entidades territoriales deben convocar y estimular su vinculación a las políticas de lucha contra la corrupción.

2.9 Comisiones ciudadanas de lucha contra la corrupción

En la Ley 1474 de 2011 se crea solamente la Comisión Ciudadana Nacional de Lucha contra la Corrupción; sin embargo, en el marco de sus facultades constitucionales y legales los gobernadores y alcaldes cuentan con la competencia para crear comisiones similares, responsables de participar en la formulación de las políticas y, especialmente, de ejercer control social sobre su ejecución y cumplimiento. En el recuadro 2 se presenta la reglamentación de la Comisión Nacional, como referencia para las comisiones territoriales.

¹⁵ En este punto es importante señalar que, a lo largo de la legislación colombiana existen varias instancias de participación ciudadana que contemplan dentro de sus funciones, acciones de control social. A manera de recomendación y, teniendo en cuenta la dinámica de cada entidad territorial se recomienda que se tengan en cuenta estos escenarios tanto en el diseño como en la gestión de la política pública. Algunos de ellos son:

Junta Municipal de Educación	Ley 115 de 1994	Gobiernos Escolares	Ley 115 de 1994
Ligas de Usuarios de la Salud	Decreto 1416 de 1990	Comités de Participación Comunitaria en Salud	Decreto 1216 de 1989 - Decreto 1416 de 1990
Consejo Municipal de Paz	Ley 434 de 1998	Consejo Municipal de Juventud	Ley 375 de 1997
Consejo Municipal de Desarrollo Rural	Ley 101 de 1994	Consejos Territoriales de Planeación	Ley 152 de 1994

Fuente: Veeduría Distrital y Universidad del Valle. (2005). Democracia, participación y control social a la gestión pública, Bogotá: p. 76.

Recuadro 2. Comisión Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción

Artículo 66. Conformación de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción. Créase la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción, la cual estará integrada por:

- a. Un representante de los gremios económicos
- b. Un representante de las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la lucha contra la corrupción
- c. Un representante de las universidades
- d. Un representante de los medios de comunicación
- e. Un representante de las veedurías ciudadanas
- f. Un representante del Consejo Nacional de Planeación
- g. Un representante de las organizaciones sindicales
- h. Un representante de Conferilec (Confederación Colombiana de Libertad Religiosa, Conciencia y Culto)

Artículo 68. Funciones. La Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción ejercerá las siguientes funciones:

- a. Velar por el cumplimiento de la aplicación de la presente ley y de la Ley 190 de 1995.
- b. Realizar un informe de seguimiento, evaluación y recomendaciones a las políticas, planes y programas que se pongan en marcha en materia de lucha contra la corrupción, el cual deberá presentarse al menos una (1) vez cada año.
- c. Impulsar campañas en las instituciones educativas para la promoción de los valores éticos y la lucha contra la corrupción.
- d. Promover la elaboración de códigos de conducta para el ejercicio ético y transparente de las actividades del sector privado y para la prevención de conflictos de intereses en el mismo.
- e. Hacer un seguimiento especial a las medidas adoptadas en esta ley para mejorar la gestión pública tales como la contratación pública, la política antitrámites, la democratización de la Administración Pública, el acceso a la información pública y la atención al ciudadano.
- f. Realizar un seguimiento especial a los casos e investigaciones de corrupción de alto impacto.
- g. Realizar un seguimiento a la implementación de las medidas contempladas en esta ley para regular el cabildeo, con el objeto de velar por la transparencia de las decisiones públicas.
- h. Promover la participación activa de los medios de comunicación social en el desarrollo de programas orientados a la lucha contra la corrupción y al rescate de la moral pública.
- i. Denunciar ante las autoridades competentes los hechos o actuaciones irregulares de los servidores públicos de los cuales tengan conocimiento, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 92 de la Constitución.
- j. Prestar su concurso en el cumplimiento de las acciones populares en cuanto hacen relación con la moralidad administrativa.
- k. Velar por que la Administración Pública mantenga actualizado el inventario y propiedad de bienes muebles e inmuebles pertenecientes a las diversas entidades, así como su adecuada utilización.
- l. Velar y proponer directrices para dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 56 de la Ley 190 de 1995.

3. DIAGNÓSTICO DE LA CORRUPCIÓN

La primera fase en la formulación de una política de lucha contra la corrupción es la elaboración del diagnóstico, que comprende la identificación y descripción de los problemas y el análisis de las causas o factores incidentes. El Departamento Nacional de Planeación recomienda aplicar la metodología de árbol de problemas y de objetivos como instrumentos para organizar el análisis y la estructura de un documento de política. Se presentan a continuación los elementos por tener en cuenta para la elaboración del diagnóstico de la corrupción en los entes territoriales.

3.1. Elementos conceptuales

Una política pública de lucha contra la corrupción debe fundamentarse en un determinado marco conceptual que consiste en una delimitación de los componentes del fenómeno y, por tanto, sirve de referencia para describirlo y medirlo, y en la identificación de las causas y factores que lo determinan o inciden en él. El marco conceptual también permite ordenar el diagnóstico de una situación concreta que es la base para la formulación de la intervención. En el archivo en CD de Anexos, el número 1 presenta las orientaciones conceptuales con base en el cual se expone a continuación una síntesis.

La corrupción en el sector público es una práctica que consiste en aprovechar para beneficio privado, económico o de otra índole, los recursos públicos por parte de gobernantes, funcionarios y personas, empresas u organizaciones del sector privado o no gubernamental; en el caso de los gobernantes se trata, además, de un mal uso del poder encomendado.

Los beneficios derivados del acto corrupto son, principalmente, económicos, por cuanto consisten en la apropiación directa de un bien público, ya sea en dinero o en especie, o en la obtención de recursos de particulares que requieren de servicios o trámites estatales; o en la consecución de bienes o ingresos monetarios derivados de una decisión pública –aprobación de una ley que crea un monopolio, que rebaja impuestos, que valoriza unos terrenos, que elimina requisitos; o actos como no aplicar una sanción, no perseguir o controlar una actividad delictiva; decisiones judiciales que obligan al pago de sanciones injustificadas a las entidades públicas o pensiones a particulares–, o de la utilización de información obtenida en ejercicio de funciones públicas –sobre localización de inversiones, tasa de cambio, inflación, etc.–.

En los casos mencionados, de forma más o menos directa, los responsables de la práctica de corrupción obtienen un beneficio económico que incrementa su patrimonio. Además, el poder del Estado puede utilizarse para consolidar una preponderancia política y de control sobre administraciones públicas en un territorio determinado, pero incluso en estos casos ese poder genera beneficios económicos; en otras ocasiones, la corrupción se produce para garantizar impunidad.

La corrupción puede:

- ◆ *Ser sistémica*, es decir, presentarse en procesos de captura de aparatos del Estado en forma amplia, que comienzan desde los procesos electorales y se expresan en una manipulación completa de la gestión de una Administración territorial, hasta llegar a formas extremas como la configuración cooptada del Estado. Por otra parte, la corrupción no sistémica se expresa en el aprovechamiento de determinadas áreas o procesos de la gestión.
- ◆ *Presentarse en distintas fases del gobierno y la gestión*, desde la elección, pasando por la expedición de las normas hasta su aplicación.
- ◆ *Ser de magnitud grande o pequeña*, dado que puede implicar desde la manipulación de una proporción importante de los recursos de inversión hasta las pequeñas comisiones para la realización de trámites.
- ◆ *Darse en las distintas ramas del poder y entidades*: las prácticas corruptas se pueden dar tanto en el ejecutivo, como en el legislativo, en el judicial y en los órganos de control.

Recuadro 3. La captura del Estado y la configuración cooptada del Estado

La corrupción puede presentarse como prácticas esporádicas en los distintos procesos de la gestión o como la presencia de estrategias orientadas a controlar de forma más permanente las distintas instituciones, mediante procedimientos de corto plazo como la intimidación y el soborno, hasta procedimientos de largo plazo como la creación o infiltración de los partidos por parte de grupos de interés, conocidas como la captura del Estado. Garay y otros (s.f.) consideran que el concepto tradicional de captura del Estado enfatiza en los actores legales y especialmente en las empresas y gremios económicos, lo cual deja por fuera situaciones como la colombiana en las cuales existe una presencia fuerte de actores ilegales y de actores no solamente económicos sino también políticos. En esta perspectiva, Garay y otros (s.f.) han propuesto el siguiente concepto de reconfiguración cooptada del Estado (RCdE):

La RCdE consiste en la acción de organizaciones legales o ilegales que mediante prácticas ilegítimas, legales e ilegales, influyen en la formación de leyes, regulaciones, decretos y políticas públicas, para obtener beneficio económico perdurable y lograr que sus intereses sean validados legal y políticamente, y en el largo plazo institucionalizados, aunque éstos no obedezcan al interés rector del bienestar social (Garay y otros, s.f.:54).

Los conceptos de reconfiguración cooptada del Estado y de captura del Estado son categorías que describen fenómenos amplios y sistemáticos de aprovechamiento del Estado por parte de diferentes actores, que para cumplir con sus propósitos, realizan un conjunto de prácticas inapropiadas (legales o ilegales) dirigidas a manipular el aparato estatal en su beneficio; muchas de esas prácticas pueden ser realizadas por funcionarios y personas en forma no sistemática, esporádica y en diversas escalas.

Formas de corrupción

Las prácticas mediante las cuales los corruptos pueden obtener beneficios económicos y de otra índole, son diversas:

- a. Manipulación¹⁶ de los procesos electorales para poner en los cargos políticos a funcionarios comprometidos con grupos y personas interesadas en beneficiarse directamente del aparato de Estado; esta manipulación puede incluir prácticas como la compra de votos, el trasteo de votantes, la amenaza o presión a los votantes para que voten en determinado sentido, la financiación de las campañas a cambio de favores concretos, la amenaza armada acompañada de órdenes a la población y determinados candidatos sobre las conductas a seguir.
- b. Manipulación de las decisiones normativas y fallos en todas las ramas del poder y de los órganos de control; comprende la expedición de leyes, ordenanzas y acuerdos, de decretos en los tres niveles de gobierno; fallos judiciales y de los órganos de control¹⁷.
- c. Apropiación directa de dinero o bienes muebles e inmuebles públicos por parte de gobernantes o funcionarios públicos.
- d. Manipulación de los procesos contractuales con el fin de beneficiar a grupos o personas específicas mediante el pago de comisiones.
- e. Manipulación de las funciones ejecutivas y de prestación de servicios o realización de trámites –ejercicio del control, otorgamiento de subsidios, expedición de documento de identidad, aprobación de una licencia, instalación de una línea telefónica–.
- f. Obtención de utilidades en negocios realizados con base en información conseguida en ejercicio de funciones públicas y que debería ser reservada.

Las prácticas corruptas pueden estar tipificadas¹⁸ en los códigos penales, disciplinarios o fiscales, en los cuales se fijan además las penas por su realización. Se trataría en este caso de la corrupción ilegal, en el sentido de que la ley ha especificado la práctica como un delito o conducta sancionable, la cual puede coexistir con una corrupción legal, en aquellos casos donde se produce un aprovechamiento indebido de recursos públicos, pero la conducta no ha sido tipificada penalmente. En la medida en que avanza la tipificación penal, disciplinaria y fiscal de prácticas corruptas, la corrupción está definida principalmente en los códigos correspondientes.

En el recuadro 4 se presenta para cada una de las prácticas corruptas los delitos tipificados en el Código Penal Colombiano. Desde esta perspectiva, la corrupción en una entidad territorial consistiría en la presencia de este tipo de delitos.

¹⁶ “Intervenir con medios hábiles y, a veces, arteros, en la política, en el mercado, en la información, etc., con distorsión de la verdad o la justicia, y al servicio de intereses particulares.” http://buscon.rae.es/drael/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=manipular.

¹⁷ Con relación a este tipo de prácticas se podría presentar la situación de una corrupción “legal”, es decir, el caso en el cual mediante una decisión aprobada legalmente por el Congreso se produzca un aprovechamiento de recursos públicos por parte de intereses particulares.

¹⁸ Tipificar es según el diccionario de la Real Academia de la Lengua: “en la legislación penal o sancionatoria, definir una acción u omisión concretas, a las que se asigna una pena o sanción”.

Recuadro 4. Prácticas corruptas en el Código Penal Colombiano - Ley 599 de 2000

Prácticas corruptas	Delitos asociados (número del artículo del CPC)
a. Manipulación de los procesos electorales	- Perturbación de certamen democrático (386) - Constreñimiento al sufragante (387) - Fraude al sufragante (388) - Fraude en inscripción de cédulas (389) - Corrupción de sufragante (390) - Voto fraudulento (391) - Favorecimiento de voto fraudulento (392) - Mora en la entrega de documentos relacionados con una votación (393) - Alteración de resultados electorales (394) - Ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédula (395) - Denegación de inscripción (396)
b. Manipulación de las decisiones normativas en todas las ramas del poder y órganos de control	- Cohecho propio (405) - Tráfico de influencias (411) - Prevaricato por acción (413) - Prevaricato por omisión (414)
c. Apropiación directa de dinero y bienes públicos.	- Peculado por apropiación (397). - Peculado por uso (398) - Peculado por aplicación oficial diferente (399) - Peculado culposo (400) - Omisión del agente retenedor o recaudador (402)
d. Manipulación de los procesos contractuales	- Cohecho propio (405) - Cohecho impropio (406) - Cohecho por dar u ofrecer (407) - Violación del régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades (408) - Interés indebido en la celebración de contratos (409) - Contrato sin cumplimiento de requisitos legales (410)
e. Manipulación de las funciones ejecutivas y de prestación de servicios y trámites	- Concusión (404) - Cohecho propio (405) - Cohecho impropio (406) - Cohecho por dar u ofrecer (407) - Tráfico de influencias (411) - Prevaricato por acción (413) - Prevaricato por omisión (414) - Asesoramiento y otras actuaciones ilegales (421) - Intervención en política (422) - Empleo ilegal de la fuerza pública (423) - Omisión de apoyo (424) - Usurpación de funciones públicas (425) - Simulación de investidura o cargo (426) - Abuso de función pública (428) - Utilización indebida de influencias derivadas del ejercicio de función pública (432) - Soborno transnacional (433) - Asociación para la comisión de un delito contra la Administración Pública (434)
f. Obtención de utilidades con base en información reservada	- Revelación de secreto (418) - Utilización de asunto sometido a secreto o reserva (419) - Utilización indebida de información oficial privilegiada (420) - Utilización indebida de información obtenida en el ejercicio de función pública (431)
g. Enriquecimiento ilícito	- Enriquecimiento ilícito de particulares (327¹⁹) - Enriquecimiento ilícito de servidores públicos (412²⁰)

Clasificación por formas y ramas del poder

Las prácticas corruptas se pueden presentar en cualquiera de las ramas del poder público y en los órganos de control, y dentro de ellos, en sus diversas entidades, dentro de cada uno de los niveles de gobierno. En el caso del ejecutivo, la corrupción se puede presentar en los distintos sectores y entidades, tanto de carácter central como descentralizado; incluso dentro de cada una de sus entidades se pueden presentar las diversas formas de corrupción, con participación de diferentes agentes y en diversas magnitudes.

3.2. Descripción y medición del problema

Desde la perspectiva de una política pública de lucha contra la corrupción es necesario generar información sobre la situación y tendencias de la corrupción, de modo que se pueda contar con una descripción del problema, con la mayor desagregación y detalle posibles, que sirva para el estudio de las causas o factores incidentes, y para elaborar una línea de base de referencia sobre la cual fijar tanto objetivos como metas mediante indicadores verificables.

Identificar los problemas

La actividad inicial para la elaboración del diagnóstico es identificar, describir y medir los problemas²¹ de corrupción. Por *problema*²² se entiende una situación no deseada o inconveniente que se debe modificar; en este caso, el problema general es la presencia de corrupción y es necesario, por lo tanto, determinar si existe corrupción en la entidad territorial, precisar qué formas se presentan, en qué sectores y en cuáles entidades y aproximarse a la magnitud de la situación, lo cual comprende desde problemas sistémicos o generales y más graves como la “configuración” cooptada del Estado o de captura del Estado; va desde los mismos procesos electorales, hasta las diferentes prácticas corruptas en los procesos administrativos que comprenden desde la gran corrupción en la contratación, en la expedición o aplicación de las normas de usos del suelo hasta la pequeña corrupción en determinados trámites.

¹⁹ Artículo 327. *Enriquecimiento ilícito de particulares*. El que de manera directa o por interpuesta persona obtenga, para sí o para otro, incremento patrimonial no justificado, derivado en una u otra forma de actividades delictivas incurrirá, por esa sola conducta, en prisión de seis (6) a diez (10) años y multa correspondiente al doble del valor del incremento ilícito logrado, sin que supere el equivalente a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

²⁰ Artículo 412. *Enriquecimiento ilícito*. El servidor público que durante su vinculación con la administración, o quien haya desempeñado funciones públicas y en los dos años siguientes a su desvinculación, obtenga, para sí o para otro, incremento patrimonial injustificado, siempre que la conducta no constituya otro delito, incurrirá en prisión de seis (6) a diez (10) años, multa equivalente al doble del valor del enriquecimiento sin que supere el equivalente a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de seis (6) a diez (10) años.

²¹ “Identificar los problemas significa tener un conocimiento adecuado de la situación existente, aspecto que debe estar sustentado en cifras, documentos y demás elementos que ofrezcan un diagnóstico sólido y verificable. Para este propósito, se debe tomar la información obtenida en la recopilación de información, iniciar una discusión de la problemática y, a partir de allí, de los objetivos del documento” (DNP, 2011: 27).

²² “El problema se debe presentar como un estado susceptible de mejora, que se refiere a una situación real, en consecuencia, no hipotética. Es importante verificar en el establecimiento de un problema central que el enunciado describe concretamente el problema, sin insinuar una solución implícita; esto permitirá que en el momento de definir soluciones se puedan plantear diferentes alternativas” (DNP, 2011: 28).

Recuadro 5. Árboles de problemas y causas

Árboles de problemas y objetivos: representación gráfica que permite identificar de manera esquemática un problema central con sus respectivas causas y efectos de una situación identificada como no deseada. El árbol de objetivos es un gráfico a través del cual se identifican los objetivos de la política para tratar el problema considerado, teniendo en cuenta la capacidad institucional para solucionarlo.

Se entiende por *problemática* el conjunto de factores sociales y/o materiales que inciden negativamente en la dinámica de desarrollo social, político o económico. Ella puede justificar un trabajo orientado a la solución de los factores que la provocan.

El problema se debe presentar como un estado susceptible de mejora, que se refiere a una situación real, en consecuencia, no hipotética. Es importante verificar en el establecimiento de un problema central que el enunciado describe concretamente el problema, sin insinuar una solución implícita; esto permitirá que en el momento de definir soluciones se puedan plantear diferentes alternativas. En este proceso se debe definir cuál es el entorno del problema que se está atacando relacionando todas las variables que puede implicar, incluidas las personas, circunstancias o situaciones particulares. Recuerde que debe definirse un solo problema central. Las causas determinan los objetivos, y son insumo para el desarrollo posterior de las estrategias para alcanzarlos y el establecimiento del plan de acción para el logro de la política. Para determinarlas, responda la pregunta ¿Por qué ocurre el problema? En términos de la lógica del árbol, las causas son todos aquellos problemas – raíces – que están por debajo del problema central

Fuente: DNP. (2011). *Guía metodológica para la elaboración de documentos CONPES*. Bogotá: DNP.

Para la elaboración de políticas conviene precisar el problema central que se presenta en materia de corrupción, el cual constituye el eje de la intervención pública; usualmente es la presencia de diferentes prácticas corruptas, para lo cual es necesario utilizar los indicadores disponibles. Se recomienda plantear solamente un problema central pero este puede tener diversas manifestaciones particulares en cada entidad territorial; por ejemplo, en un municipio el problema principal puede presentarse en el sector salud o en la contratación en infraestructura vial, mientras que en otro podría ser en la reglamentación de los usos del suelo y las licencias para urbanizar y construir.

En consecuencia, el ejercicio del diagnóstico debería comenzar por tratar de determinar si hay corrupción en la entidad territorial. Puede ser conveniente abordar el asunto, en primer lugar, con una clasificación según formas de corrupción, la cual puede dividirse luego por niveles de gobierno, y dentro de cada uno de los niveles por ramas y entidades.

Clasificación de la corrupción por formas y por niveles de gobierno

La tabla siguiente, a su vez, puede desagregarse por entidades²³ dentro de cada una de las ramas y divisiones contempladas, en especial para el caso del ejecutivo. La medición de la corrupción hipotéticamente permite hacerse, entonces, por las filas, para tener una visión de conjunto de la situación de las diferentes prácticas, que puede desagregarse por niveles de gobierno, ramas y entidades; también la posibilidad de tener una mirada por las columnas, facilita examinar la situación de la corrupción en cada uno de los niveles de gobierno, o en las diferentes ramas, y dentro de ellos por determinado tipo de práctica.

²³ De este modo se establece un vínculo desde la política general de la entidad territorial con el plan de acción que cada una de sus entidades debe formular.

Formas	Nación					Departamento					Municipio				
	Electoral	Congreso	Judicial	Ejecutivo	Control	Electoral	Asamblea	Judicial	Ejecutivo	Control	Electoral	Concejo	Judicial	Ejecutivo	Control
1. Corrupción electoral															
2. Corrupción en toma de decisiones															
3. Apropiación directa de bienes y dinero.															
4. Manipulación de los procesos contractuales															
5. Manipulación de las funciones ejecutivas y de prestación de servicios y trámites															
6. Obtención de utilidades por información privilegiada															

Es claro que algunas prácticas predominan en ciertas ramas o entidades, o que cuantitativamente son más importantes en unas que en otras –la contratación en el ejecutivo, por ejemplo, en comparación con el legislativo–. Además, una tabla como la anterior sirve para señalar las casillas donde hay más recursos y, por lo tanto, mayores problemas potenciales, o donde pueden presentarse conductas más lesivas que otras –por ejemplo, la corrupción en la policía en relación con el narcotráfico–. De otra parte, también permite desagregar con mucho detalle el tipo de prácticas, en cada una de las categorías señaladas, opción que indica la necesidad de tomar decisiones sobre cuáles de ellas son más lesivas, y respecto a dónde debería concentrarse el análisis y las políticas.

Utilizar indicadores y variables

En la medida de lo posible, debe hacerse un esfuerzo por conseguir información que permita contar con indicadores y variables para establecer una línea de base y hacer seguimiento a la situación. En el recuadro 6 se presentan unos ejemplos de posibles indicadores.

Recuadro 6. Recomendaciones sobre posibles indicadores para utilizar en el diagnóstico

A. Indicadores de impacto

Percepción de corrupción

1. Proporción de personas que considera que existen niveles elevados de corrupción.
2. Proporción de personas que considera que existen niveles elevados de corrupción por ramas del poder público y por entidades.
3. Proporción de personas que considera que existen niveles elevados de corrupción en temas y trámites específicos.
4. Proporción de personas que considera la situación de corrupción está mejorando o empeorando.
5. Proporción de personas que considera que el gobierno territorial está combatiendo

	efectivamente la corrupción.
6.	Grados de satisfacción de ciudadanos y grupos relevantes sobre el funcionamiento de la Rama Judicial, los órganos de control, y los órganos de control interno y administrativos.
Conocimiento o afectación por prácticas corruptas	
7.	Proporción de personas que conoce o tiene información sobre presencia de prácticas corruptas.
8.	Proporción de ciudadanos que se ha visto afectada directamente por prácticas corruptas.
9.	Proporción de usuarios de servicios del Estado que se ha visto afectada directamente por prácticas corruptas.
10.	Proporción de funcionarios públicos que se ha visto afectada directamente por prácticas corruptas.
11.	Proporción de empresarios que se ha visto afectada directamente por prácticas corruptas.
Ocurrencia de prácticas corruptas	
12.	Casos y prácticas de corrupción en entidades nacionales con presencia en el territorio
13.	Casos y prácticas de corrupción en los órganos de control
14.	Casos y prácticas de corrupción en la Administración territorial
Riesgos de corrupción	
15.	Riesgos de corrupción en las corporaciones públicas territoriales
16.	Riesgos de corrupción en la Rama Judicial
17.	Riesgos de corrupción en la Fiscalía
18.	Riesgos de corrupción en los órganos de control
19.	Riesgos de corrupción en la Administración territorial
20.	Riesgos de corrupción en particulares que cumplen funciones públicas
B. Indicadores de producto	
21.	Monto y proporción de dineros recuperados
22.	Número de funcionarios y personas sancionadas penalmente por delitos de corrupción
23.	Proporción de funcionarios y personas sancionadas penalmente con relación a investigadas
24.	Número de funcionarios y personas sancionadas fiscalmente
25.	Proporción de funcionarios y personas sancionadas fiscalmente con relación a investigadas
26.	Número de funcionarios y personas sancionadas disciplinariamente
27.	Proporción de funcionarios y personas sancionadas disciplinariamente con relación a investigadas
28.	Número de funcionarios y personas sancionadas administrativamente
29.	Proporción de funcionarios y personas sancionadas administrativamente con relación a investigadas
30.	Sanciones a la entidad territorial por inadecuada utilización de regalías y del SGP
31.	Sanciones a prestadores de servicios públicos en la entidad territorial
C. Indicadores de gestión	
32.	Recursos fiscales destinados a la lucha contra la corrupción
33.	Número de funcionarios de planta dedicados a la lucha contra la corrupción
34.	Número de contratistas dedicados a la lucha contra la corrupción
35.	Número de quejas e investigaciones penales
36.	Número de quejas e investigaciones disciplinarias
37.	Número de quejas e investigaciones fiscales
38.	Número de quejas e investigaciones administrativas

Fuentes de información

La medición de la corrupción se convierte en una tarea difícil por la naturaleza de las prácticas corruptas que son ocultas e ilegales. De acuerdo con la experiencia internacional, conviene abordar distintas formas de aproximación a la medición de la corrupción, como investigaciones y sanciones, percepción y victimización, factores de riesgo de corrupción. Para la preparación del diagnóstico se necesita indagar la existencia de información a partir de estas

distintas fuentes y, si es posible y viable, realizar actividades de recopilación adicional de información²⁴. La información se puede clasificar así.

- ♦ **Investigaciones y sanciones.** Una forma de medición enfocada sobre las investigaciones y sanciones por conductas corruptas en materia penal, disciplinaria, fiscal y administrativa, permitirá identificar cuáles son las más denunciadas (por niveles de gobierno y tipo de entidades) y, especialmente, las más sancionadas. Sin embargo, tal medición se refiere solamente a una proporción, quizá muy baja, de prácticas que se denuncian e investigan, y a una proporción aún más baja, de conductas que se sancionan²⁵.
- ♦ **Percepción y victimización.** Un segundo tipo de medición intenta identificar la percepción sobre corrupción y la experiencia sobre la presencia de dichas prácticas, aun cuando no hayan sido denunciadas ni investigadas; ese tipo de mediciones se basa en encuestas a ciudadanos, usuarios, funcionarios públicos, funcionarios de empresas privadas, que de una u otra forma tienen contacto con dichas prácticas y pueden dar una información sobre su existencia en circunstancias determinadas –en algunos casos se trata de un enfoque parecido al de las encuestas sobre victimización²⁶–; el problema de este tipo de medición es que se basa en la percepción y conocimiento de los entrevistados, lo cual introduce sesgos, pero es un medio valioso para tener una aproximación a la existencia y características del fenómeno.
- ♦ **Factores de riesgo.** Una tercera forma de medición es mediante aproximación a condiciones o factores que podrían favorecer o controlar la corrupción; dentro de ese enfoque se enmarca, por ejemplo, el índice de transparencia de las entidades públicas de Transparencia por Colombia, el índice de gobierno abierto de la Procuraduría General de la Nación, que se basan en el concepto de riesgos de corrupción, el primero y cumplimiento del marco normativo, el segundo. En tales casos, sin embargo, no se trata de medir la corrupción directamente.

La elaboración de los mapas de riesgo de corrupción debe realizarse para cada una de las entidades del orden territorial, siguiendo la metodología expedida por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República²⁷. Se entiende por riesgo de corrupción “la posibilidad de que por acción u omisión, mediante el uso indebido del poder, de los recursos o de la información, se lesionen los intereses de una entidad y, en consecuencia, del Estado, para la obtención de un beneficio particular” (Secretaría de Transparencia, 2012:9). Se busca, de manera general, “identificar un conjunto sistemático de situaciones que por sus características, pueden originar prácticas corruptas” (Secretaría de Transparencia, 2012: 9), asociándolas a cada uno de los procesos y procedimientos de la respectiva entidad. Para el efecto, pueden utilizarse diferentes fuentes de información, como los registros históricos o informes de años anteriores y toda la memoria institucional. De igual forma, conviene analizar los hechos de corrupción presentados en procesos similares de otras entidades. La metodología establece seis etapas: (1) identificación de riesgos de corrupción; (2) análisis del riesgo, esto es, de la

²⁴ En el archivo en CD de los Anexos, el número 4 presenta diferentes fuentes de información disponibles en el país.

²⁵ Es de señalar que la principal fuente de información sobre estos aspectos es el Observatorio de Anticorrupción e Integridad de Colombia, coordinado por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República.

²⁶ Por ejemplo, cuando a un ciudadano se le solicita el pago de un dinero para agilizar un trámite.

²⁷ Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación.. Estrategias para la construcción del plan anticorrupción y de atención al ciudadano, Bogotá, 2012. Esta metodología fue adoptada por el decreto 2641 del 17 de diciembre de 2012. El documento se puede consultar en <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=PtQsJETJ4wI%3d&tabid=1655>.

probabilidad de materialización de los riesgos de corrupción; (3) valoración del riesgo; (4) política de administración de riesgos; (5) seguimiento de riesgos y formulación de los mapas de riesgos²⁸.

Sin embargo, es muy probable que en municipios pequeños exista poca información y no se apliquen muchos de los instrumentos de recolección de información señalados, razón por la cual el municipio debe hacer un esfuerzo por recopilar la máxima información disponible en órganos de control, por realizar consultas con diferentes actores sociales y, cuando sea viable, aplicar encuestas y realizar estudios específicos.

3.3. Análisis de causas

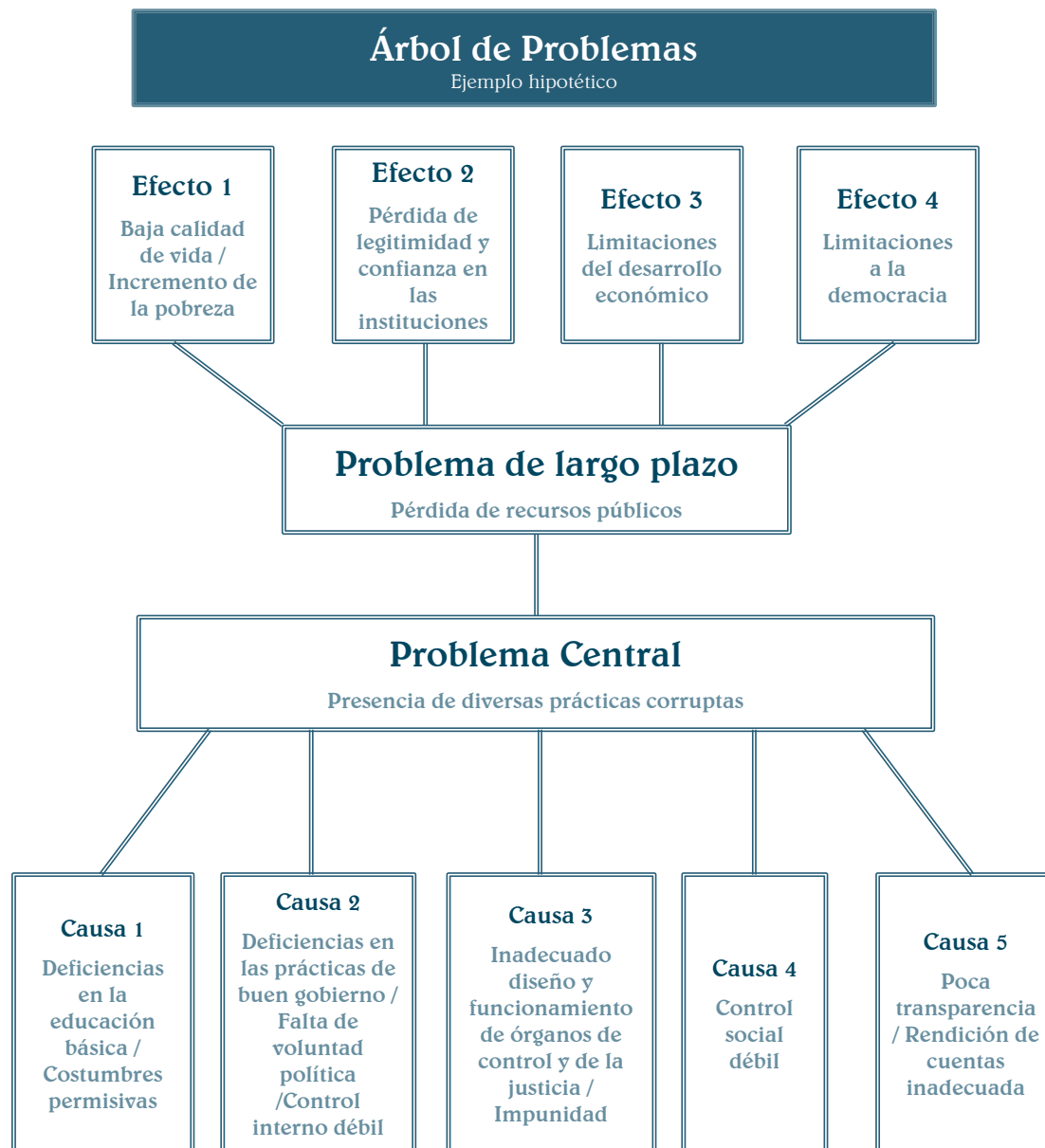
Después de identificar, describir y medir el problema, con la información disponible, la tarea siguiente es examinar y precisar las causas que generan y permiten la persistencia de la corrupción en la entidad territorial. Esta actividad es muy importante por cuanto la identificación de las causas o factores incidentes es la base para decidir las acciones por tomar. En el gráfico 1 se presenta un árbol de problemas hipotético basado en el marco conceptual presentado en los anexos. Se trata solamente de un ejemplo pues la situación específica debe analizarse en cada entidad territorial en particular.

Es posible que se concluya que la causa principal sea la unión de deficiencias en los procesos educativos con las prácticas y costumbres cotidianas permisivas con la corrupción; si el equipo responsable de la política, en conjunto con la ciudadanía, llegara a tal conclusión, muy probablemente las acciones deberían concentrarse en establecer programas de formación en los colegios del municipio y en adelantar programas de cultura ciudadana o similares. Podría ocurrir también que se encuentre como causa más importante la debilidad de los controles fiscales o disciplinarios y del control interno, razón por la cual habría que dotar de mayor capacidad a los funcionarios de control y promover un mejor desempeño de la Contraloría y de la Procuraduría regional. Algunos factores están bajo la gestión directa del alcalde o gobernador y otros dependen de órganos de control, tanto territoriales como nacionales.

La identificación de una causa conduce usualmente a preguntar por la causa de la causa: ¿por qué es débil el control interno?; ¿no tiene recursos suficientes?; ¿no han tenido respaldo del alcalde?; ¿no tienen suficiente formación los funcionarios? Este ejercicio hay que realizarlo con cada una de las causas o factores incidentes. El análisis de las causas directas e indirectas debe servir, además, para establecer prioridades y para precisar las actividades por ejecutar.

²⁸ Transparencia por Colombia ha elaborado una propuesta que se basa en un autodiagnóstico, mediante el cual se deben identificar y analizar los problemas y los temas críticos que impactan en los procesos de transparencia y anticorrupción de la gestión administrativa; específicamente se trata de identificar los obstáculos que se presentan en la gestión administrativa y en la generación de bienes y servicios de la entidad, que pueden ser escenarios de oportunidad para la corrupción. Para estos efectos, el proceso administrativo y de generación de bienes y servicios se divide en cuatro dimensiones: (a) Visibilidad de la gestión; (b) Institucionalidad o cumplimiento de las normas; (c) Pesos y contrapesos (controles y sanciones); y (d) Temas anticorrupción.

Gráfico 1



3.4. Balance de acciones de lucha contra la corrupción

El diagnóstico debería contener un balance sobre las acciones adelantadas previamente para luchar contra la corrupción. En cualquier momento en que se trabaje en una política de este tipo existe ya una experiencia previa, no se comienza desde cero. Por consiguiente, es necesario y conveniente, aparte de conocer lo que se ha hecho, como se planteó en la identificación del problema –saber si las estrategias han funcionado–, qué aspectos son positivos y cuáles son las limitaciones y las razones de esta situación. Este análisis permitirá saber si el enfoque utilizado anteriormente era adecuado o no y ayudará a ajustar las líneas de acción. Igualmente, ese diagnóstico permitirá identificar la organización institucional existente, los mecanismos de coordinación y los recursos asignados para la lucha contra la corrupción.

4. OBJETIVOS DE UNA POLÍTICA DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Los objetivos concretos en una entidad territorial dependen de la situación específica que debe ser examinada en el diagnóstico en términos de los problemas, las causas y el balance de las políticas y acciones anteriores. Por lo tanto, no es posible determinar objetivos y metas iguales; pero, dado que muchas situaciones son generalizadas, se presentan a continuación unas recomendaciones básicas.

El objetivo general de la política de lucha contra la corrupción es eliminar las prácticas corruptas o investigarlas y sancionarlas oportunamente para reducir²⁹ la pérdida de recursos públicos, lo cual puede expresarse en objetivos específicos como los siguientes, que servirán de base para la fijación de metas, si se dispone de información:

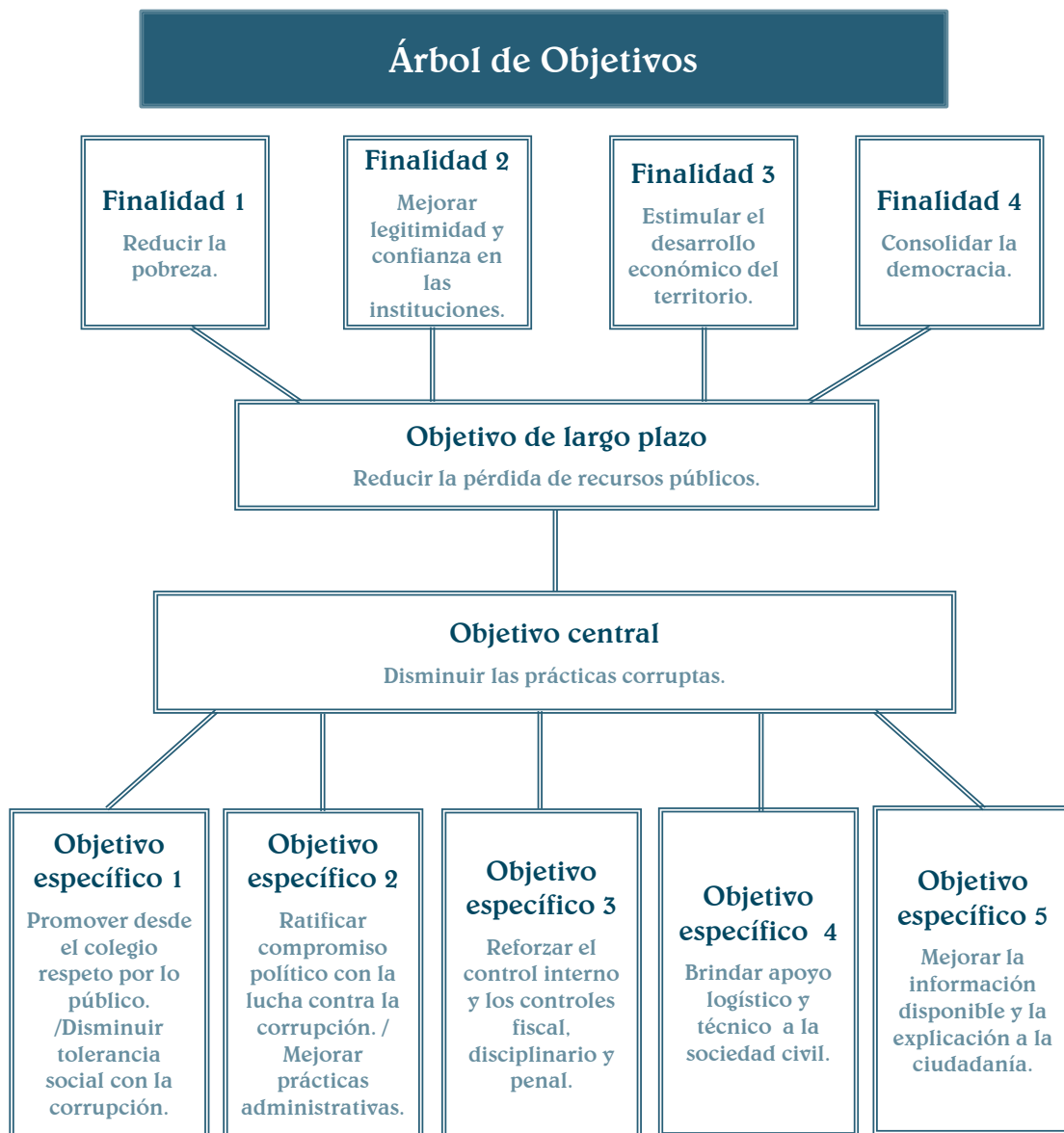
- ◆ Cambiar la percepción negativa por parte de ciudadanos, usuarios, líderes de organizaciones sociales, funcionarios y empresarios.
- ◆ Disminuir la tolerancia con la corrupción.
- ◆ Mitigar los riesgos de corrupción asociados a los procesos de gestión administrativa y misional (gestión del recurso humano, contratación pública, etc.).
- ◆ Disminuir la situación de impunidad en la justicia y los órganos de control.
- ◆ Aumentar la participación de organizaciones sociales en la prevención y control de la corrupción.
- ◆ Aumentar la transparencia y el acceso a la información sobre la corrupción por parte de la Rama Judicial y de los órganos de control en todos los niveles de gobierno – Contraloría, Procuraduría, Defensoría, Personerías, Superintendencias, Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Hacienda en lo relativo al Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías–.

De acuerdo con el árbol de problemas elaborado en el diagnóstico, el objetivo central debe corresponder con el problema central identificado, los objetivos de largo plazo con los efectos, y los objetivos específicos con las causas directas del problema central. Por ejemplo, si se considera que una de las causas directas es la deficiente o inconveniente formación de las personas, uno de los objetivos específicos será mejorar la educación, para lo cual habrá que desarrollar un conjunto de acciones. En el gráfico 2 se presenta como ejemplo un árbol de

²⁹ Dice sobre el particular Transparencia: “Al adoptar un enfoque holístico y al cooptar todos los principales actores en el proceso de la reforma anticorrupción, un país o una comunidad puede mejorar su capacidad de reducir la corrupción a niveles manejables.” (Corporación Transparencia por Colombia, 2003:10). Y más adelante refuerza esa idea así: “Estas y otras iniciativas no implican que reducir la corrupción constituye un fin en sí mismo, sino que es una medida necesaria para lograr el objetivo más amplio de un gobierno más eficaz, justo y eficiente. Quienes la combaten están preocupados no tanto por la corrupción per se, sino más bien por los efectos que tiene sobre la sociedad. Por tanto, es importante evaluar sus costos y entender que es imposible eliminarla por completo, pues en muchos casos será demasiado costosos o aparatoso y disfuncional tratar de acabar del todo con ella: lo más que se puede esperar es que las prácticas corruptas se mantengan dentro de límites tolerables” (Corporación Transparencia por Colombia, 2003: 22-23).

objetivos hipotético, basado en la documentación general sobre los problemas de corrupción y coherente con el árbol de problemas planteado en el gráfico 1.

Gráfico 2



5. LÍNEAS DE ACCIÓN

Las estrategias o líneas de acción dependerán obviamente de la situación particular del municipio y de los objetivos específicos buscados; sin embargo, hay unas líneas generales de intervención que pueden servir de marco de referencia, las cuales se fundamentan en el marco normativo, tanto en las convenciones internacionales como en la legislación propia, así como en la política nacional. Obviamente, como se ha planteado, la estructura del plan de acción de la política específica de un departamento o de un municipio, dependerá del análisis realizado y la identificación de las causas directas y secundarias, que forman la base para definir los objetivos específicos y las actividades.

En términos generales, el cumplimiento de los objetivos en la lucha contra la corrupción se puede adelantar mediante:

- ◆ Una estrategia de prevención
- ◆ Una estrategia de investigación y sanción
- ◆ Una estrategia de políticas y organización institucional

Este esquema se fundamenta en las estrategias generales planteadas en las convenciones internacionales de lucha contra la corrupción, especialmente en la Convención de las Naciones Unidas. La lucha contra la corrupción se basa, en primer lugar, en el mejoramiento del gobierno y de la administración mediante la intervención sobre los distintos elementos de la gestión pública. Esta es una intervención indirecta, en la medida en que las iniciativas de buen gobierno no tienen como propósito exclusivo y principal la lucha contra la corrupción; sin embargo, al mejorar las prácticas de planeación, de presupuesto, de contratación, de carrera administrativa y de transparencia, se crean condiciones favorables a la buena gestión y, en consecuencia, disminuyen los riesgos de corrupción. En este sentido, se incluyen aquí líneas de acción de largo plazo como la educación y la formación desde la educación básica, así como las iniciativas del sector privado tendientes a su autorregulación.

En segundo lugar, la lucha contra la corrupción se basa en las acciones de identificación, investigación y sanción de prácticas corruptas y de control y seguimiento a los recursos públicos apropiados por particulares. Considerando que, a pesar de las distintas acciones preventivas, existen siempre situaciones y grupos o personas propensas a las prácticas corruptas, es fundamental reforzar la capacidad de petición de cuentas y de control, tanto institucional como social. En tercer lugar, se requiere contar con esquemas institucionales responsables de la coordinación de la formulación y ejecución de las políticas. Tentativamente, una estrategia podría tener los siguientes componentes, siempre ajustándolos a las características y dimensiones de la entidad territorial correspondiente.

I. Preventivas

1. Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas
2. Contratación
3. Servicio civil
4. Sector privado
5. Control social
6. Formación
7. Servicio al ciudadano y simplificación de trámites

II. Investigación y sanción

1. Control interno (de gestión y disciplinario)
2. Control externo y sanción

III. Políticas y organización institucional

1. Mecanismos de consulta y concertación con la sociedad civil
2. Órgano de prevención y coordinación
3. Sistemas de información

5.1 Componentes de prevención

5.1.1. Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas

La transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas³⁰ forman el insumo principal para la participación activa de diversos actores en los procesos de la gestión pública, en tanto que en el acceso a la información se basa el funcionamiento de los diferentes sistemas y mecanismos de publicidad, visibilidad y acciones de escrutinio público de la gestión. Las entidades territoriales tienen un conjunto de obligaciones legales en materia de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas y, por ende, un compromiso primordial consiste en garantizar su adecuado cumplimiento. Además, deben asumir un enfoque de transparencia activa; es decir, han de tener la capacidad de producir información y hacerla pública sin la intermediación obligada de una solicitud de información por parte de la ciudadanía.

Con base en el diagnóstico sobre la situación de corrupción, la entidad territorial define acciones prioritarias en aquellos sectores y procesos en los cuales existe mayor corrupción o mayores riesgos de corrupción asociados a la opacidad; procesos como las compras y la contratación pueden tener mayores riesgos, asunto que se examina en el numeral 5.1.2. Este proceso puede verse de manera transversal en la gestión o en un sector específico como el educativo; en temas como la compra de refrigerios, la compra de útiles escolares o la construcción, donde la administración debe ofrecer mayor información y explicación; o si los problemas principales se han presentado en la realización de obras de acueducto, o en la construcción de vías, la entidad territorial debería enfatizar en la difusión de información y presentación de explicaciones a esas actividades. Lo mismo ocurre con actividades como la compra de lotes para proyectos públicos o la regulación de los usos del suelo y de la construcción.

³⁰ La rendición social de cuentas tiene como referente de política el Documento CONPES 3654, *Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos*. (DNP, 2010).

Uno de los efectos principales de la pérdida de recursos derivada de las diferentes prácticas corruptas, es la mala prestación de servicios sociales y de infraestructura y, por consiguiente, los menores efectos en el mejoramiento de la calidad de vida y la reducción de los niveles de pobreza de los habitantes. Usualmente las entidades territoriales ofrecen poca información y explicación sobre esos resultados; por ello, una forma de generar un esquema fuerte de petición de cuentas consiste en informar a la comunidad sobre sus derechos, sobre los procesos que se realizan para garantizarlos, ejecutar los recursos y lograr los resultados, de forma tal que la ciudadanía pueda exigir que las entidades territoriales cumplan y se presione para que los recursos se utilicen adecuadamente.

En términos generales, debería hacerse énfasis en actividades como las siguientes: (a) la publicación y explicación de los resultados por alcanzar con la gestión del municipio como tasas de asistencia educativa, reducción del analfabetismo, tasas de cobertura bruta y neta; coberturas de afiliación a la salud, satisfacción de los ciudadanos con el servicio, tasas de mortalidad materna e infantil, tasas de morbilidad; tasas de cobertura de acueducto, alcantarillado y aseo, así como la calidad del agua y la continuidad del servicio³¹; (b) la publicación de los productos y servicios ofrecidos; por ejemplo: número de cupos educativos por niveles, cupos en hogares infantiles, subsidios a adultos mayores, kilómetros de vías construidos o pavimentados; (c) los indicadores de eficiencia que permitan relacionar los productos y servicios ofrecidos con los recursos financieros invertidos; (d) la distribución territorial de la información anterior que permita a las comunidades por zonas, barrios o veredas del municipio conocer su situación y la acción de la entidad territorial; (e) la publicación de las metodologías y criterios de elegibilidad de beneficiarios de programas, bienes y servicios; (f) la publicación de la información sobre los procesos de compras y contratación de servicios y personal.

Adicionalmente, la entidad territorial puede realizar las siguientes acciones³²:

- ◆ Crear una oficina o grupo de información pública, o la asignación de un funcionario, encargado de liderar la política y la gestión de los sistemas de información misionales y de apoyo de la entidad, que también se encarga de monitorear tanto el cumplimiento del principio de transparencia activa como de las demandas de información por parte de los ciudadanos.
- ◆ Conformar un comité interno liderado por la oficina de peticiones, quejas y reclamos, en coordinación con la Personería y la Procuraduría provincial o regional para garantizar el derecho de acceso a la información.
- ◆ Publicar y entregar por parte de todas las entidades públicas de sus planes de acción anuales y proyectos de inversión a los espacios de participación y organizaciones sociales directamente vinculadas con la respectiva entidad. En particular se hará énfasis en informar y explicar a los espacios de participación y organizaciones sociales sobre los sectores de salud, educación, agua potable, infraestructura, SGP y SGR.

³¹ El Departamento Nacional de Planeación, mediante el proyecto de Sinergia territorial ha venido trabajando en la definición de los indicadores de impacto y producto que deben tener las entidades territoriales, al igual que en orientaciones y asistencia técnica para el montaje de los sistemas de seguimiento y evaluación; para efectos de una apropiada rendición de cuentas, es conveniente apoyarse en tales instrumentos.

³² En materia de transparencia y rendición de cuentas se recomienda revisar el Documento CONPES 3654 de 2010: *Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos*, y el *Manual Único de Rendición de Cuentas* del Departamento Nacional de Planeación, junto con las normas y políticas sobre Gobierno en Línea.

- ◆ Publicar por parte de todas las entidades en sus páginas web y remitir a los espacios de participación y a la a la comisión nacional de lucha contra la corrupción y a las comisiones regionales de Moralización Comisión Ciudadana de Lucha contra la Corrupción, de sus planes internos de lucha contra la corrupción. Así como los informes de avance en la ejecución de dichos planes, al igual que los resultados obtenidos.
- ◆ Publicar por parte de todas las entidades de la información sobre los vínculos de sus directivos con el sector privado y los posibles conflictos de interés.
- ◆ Publicar por parte de todas las entidades, de la información sobre declaración de bienes y rentas de los funcionarios y contratistas.
- ◆ Publicar por parte de todas las entidades de una carta de trato digno en donde se especifiquen los derechos de los ciudadanos y los medios puestos a su disposición para garantizarlos³³.
- ◆ Publicar por parte de todas las entidades de la información y orientación acerca de los requisitos para la presentación de peticiones en cualquiera de sus modalidades³⁴.
- ◆ Publicar los requerimientos y denuncias presentadas por la sociedad civil.
- ◆ Publicar los compromisos que la institucionalidad pública asume con la sociedad civil en los diferentes espacios formales e informales de participación, en especial aquellos relacionados directamente con la lucha contra la corrupción, el control social y la rendición de cuentas.
- ◆ Publicar por parte de todas las entidades: (1) las normas básicas que determinan la competencia de la entidad, (2) las funciones de sus dependencias y los servicios que prestan, (3) las regulaciones, procedimientos, trámites y términos a los que están sujetas las actuaciones de los particulares frente a la entidad, (4) actos administrativos de carácter general que se expidan y los documentos públicos relativos, (5) las dependencias responsables según la actuación, su localización, horarios de trabajo y demás indicaciones para que los ciudadanos puedan cumplir con sus obligaciones y ejercer sus derechos, (6) dependencia, y cargo o nombre del servidor público a quién debe dirigirse en caso de una queja o reclamo, y (7) proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten, con el objetivo de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas³⁵.
- ◆ Fortalecer el proceso de Gobierno en Línea.
- ◆ Poner en marcha en las asambleas y concejos la iniciativa de corporaciones en línea.

5.1.2. Contratación

El esquema preventivo contra la corrupción se basa en la aplicación plena de las normas vigentes sobre contratación pública. Este compromiso debe acompañarse de medidas orientadas a generar la mayor transparencia sobre todos los procesos contractuales de la entidad territorial, los cuales se encuentran también reglamentados en las normas. Sin embargo, es posible cumplir con las normas sin que efectivamente se genere una suficiente rendición de cuentas, para lo cual es recomendable adelantar acciones como las siguientes:

³³ Artículo 7. Ley 1437 de 2011.

³⁴ Artículo 5. Ley 1437 de 2011.

³⁵ Artículo 8. Ley 1437 de 2011.

- ◆ Reforzar extraordinariamente la transparencia y acceso a la información sobre todo el proceso de contratación: además de su publicación en la web, la Administración territorial debe reportar periódicamente a la corporación pública, al consejo de planeación y a las principales organizaciones sociales y espacios de participación existentes en la entidad territorial la relación de todos los procesos contractuales en curso y los contratos firmados, orientando la información según sus intereses; por ejemplo, remitir los contratos de educación a las instituciones educativas, gobiernos escolares y juntas municipales de educación; o enviar los contratos cuyo objeto se concreta en un determinado territorio a la junta de acción comunal respectiva.
- ◆ Presentar la información en forma clara y comprensible para un público amplio, aplicando el manual para el uso de lenguaje claro al ciudadano que está preparando el gobierno.
- ◆ Remitir un resumen de la información contractual a los medios de comunicación, incluidas clasificaciones relevantes que permitan conocer aspectos como la concentración en determinados contratistas y prórrogas de los contratos, e indicar dónde se encuentra publicada con detalle.
- ◆ Aplicar las políticas definidas por la Agencia Nacional de Contratación³⁶.
- ◆ Poner en marcha un trabajo de análisis de los procesos precontractuales con el fin de identificar y prevenir prácticas orientadas a limitar la competencia y a favorecer a determinadas empresas y personas.
- ◆ Registrar y difundir las multas y sanciones impuestas a contratistas por incumplimiento.

5.1.3. Servicio civil

El principal compromiso en la lucha contra la corrupción por parte de las entidades territoriales es dar pleno cumplimiento a las normas sobre carrera administrativa, asegurando que el servicio público tenga una ejecución eficiente de sus funciones. Ahora bien, como el principal recurso de la gestión pública es el humano, debe permitirse su desempeño honroso garantizando la gestión del desempeño (mérito, evaluación, premio y sanción), brindando las herramientas de capacitación e inducción y condiciones laborales (estabilidad, escalas salariales). Esto implica poner en marcha o reforzar –con el apoyo del Departamento Administrativo de la Función Pública y la Comisión Nacional del Servicio Civil–, los procesos de selección con base en criterios técnicos; igualmente, en el caso de los funcionarios de libre nombramiento y remoción, debe realizar procesos de selección que permitan verificar la idoneidad técnica de los candidatos, así como exigir un pleno cumplimiento de las normas sobre conflicto de intereses. La entidad territorial también debería poner a disposición de la ciudadanía y de los medios de comunicación, las hojas de vida de los candidatos tanto a cargos

³⁶ Con la finalidad de impulsar políticas, normas y unificar procesos en materia de compras y contratación pública, articular sus partícipes, generar una política clara y unificada en esa materia, con lineamientos que sirvan de guía a los administradores públicos en la gestión y ejecución de los recursos, que generen una mayor transparencia y visibilidad de la contratación, así como optimizar los recursos del Estado, mediante Decreto 4170 de 2011, se creó la Unidad Administrativa Especial - Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente. La Agencia Nacional de Contratación Pública se estableció como una entidad descentralizada de la rama ejecutiva del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, adscrita al Departamento Nacional de Planeación con sede en la ciudad de Bogotá, D.C., que tiene como objetivo desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas, orientadas a la organización y articulación, de los partícipes en los procesos de compras y contratación pública con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado.

como a contratos de prestación de servicios, mediante su página web y otros medios apropiados para que los interesados puedan tener acceso.

Con relación al personal contratado, la administración debe elaborar y/o divulgar el código de conducta, adelantar las actividades de información y formación requeridas sobre integridad y corrupción, además de administrar el personal de acuerdo con las normas de evaluación y promoción de la carrera administrativa.

5.1.4. Sector privado

La participación del sector privado en la formulación de una política pública territorial de lucha contra la corrupción es voluntaria, no obstante, la administración debe promover su vinculación mediante invitación formal a participar en los espacios de construcción. En el marco de estos espacios es conveniente promover la adopción de compromisos concretos por parte del sector privado en aspectos como: (a) la aplicación de códigos de regulación; (b) la adopción de prácticas internas para prevenir el soborno y denunciar el cohecho. Específicamente se recomienda que el sector privado acoja los “Principios empresariales para contrarrestar el soborno”, que invitan a las empresas a...

Identificar el tipo de donaciones y patrocinios que pueden ser utilizados como un subterfugio para sobornar; identificar los regalos, atenciones y gastos que pudieran afectar de manera inadecuada el resultado de una transacción comercial, cuando no sean gastos razonables o de buena fe; identificar los riesgos de las contribuciones políticas cuando pueden constituir un subterfugio para sobornar; identificar y eliminar todos los pagos de facilitación o comisiones que se utilizan para asegurar o agilizar el curso de un trámite o una acción sobre la cual quien hace el pago de facilitación obtendría un derecho conferido por la Ley.

Para llevar a cabo los principios, se recomiendan varios mecanismos como no llevar doble contabilidad, mantener libros y archivos exactos, someter los sistemas internos de control a auditorías frecuentes, entre otros. Igualmente, se requiere de un firme compromiso de la alta dirección de las empresas e involucrar a contratistas y proveedores³⁷.

5.1.5. Estímulo al control social y la participación

Una de las responsabilidades básicas de las administraciones territoriales, especialmente de los municipios, es la promoción de la participación ciudadana en todas las fases de la gestión pública. En tal perspectiva, las entidades territoriales pueden realizar las siguientes acciones:

- ◆ Ofrecer información y explicaciones especiales a los espacios de participación, las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación –aspecto ya abordado en el punto relativo a transparencia y acceso a la información–.
- ◆ Desarrollar campañas y formación al funcionario público sobre el derecho y el deber ciudadano a participar en la toma de decisiones y la fiscalización de la gestión pública, orientadas a aumentar la disponibilidad, la receptividad y el apoyo a las actividades adelantadas por la ciudadanía.

³⁷ Para un conocimiento detallado de este tema puede consultarse: Corporación Transparencia por Colombia. (2003). Principios empresariales para contrarrestar el soborno. *Cuadernos de Transparencia*, Núm. 5, Bogotá, http://www.transparenciacolombia.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=172:publicacion-principios-empresariales-contrarrestar-soborno&catid=102:sector-privado&Itemid=479.

- ◆ Vincular de organizaciones sociales a los mecanismos de dirección de las entidades públicas, con el objeto de que tengan mayor conocimiento e incidencia.
- ◆ Ofrecer al consejo territorial de planeación, organizaciones sociales, veedurías, auditorías visibles y espacios de participación, capacitación, asistencia técnica, procesos de generación y apropiación de capacidades ciudadanas y apoyo logístico (oficina, fotocopias, transporte, comunicaciones, servicios de Internet, etc.), para que realicen seguimiento a la gestión, proyectos de inversión y contratos de la administración, de acuerdo con sus especialidades. La Ley 80 de 1993 determina que todos los contratos estatales deben tener una veeduría ciudadana, las cuales deben ser apoyadas por la Administración territorial.
- ◆ Apoyar la conformación y funcionamiento de una comisión ciudadana de lucha contra la corrupción, responsable de hacer seguimiento a la política territorial en la materia.
- ◆ Poner en marcha canales de denuncia que garanticen el anonimato y tomar medidas de protección a denunciantes de acuerdo con las directrices nacionales.
- ◆ Coordinar la realización de los ejercicios públicos de rendición de cuentas con organizaciones de la sociedad civil.

En el marco de las políticas de lucha contra la corrupción, la Secretaría de Transparencia desarrolló la metodología para la elaboración por parte de todas las entidades de las estrategias de lucha contra la corrupción y de atención al ciudadano, dentro de la cual incluyó orientaciones en materia de rendición de cuentas³⁸.

5.1.6. Formación

La Administración territorial puede promover, mediante la Secretaría de Educación, la puesta en marcha de los cursos y campañas sobre cultura de la legalidad y temas similares definidos por el Ministerio de Educación Nacional en el marco de la Política Nacional de Lucha contra la Corrupción y la Ley 1474 de 2011. Del mismo modo, la Administración territorial podría realizar campañas de cultura ciudadana orientadas a promover actitudes y comportamientos contra la corrupción³⁹.

5.1.7. Servicio al ciudadano y simplificación de trámites

La Ley 1474 de 2011 establece que todas las entidades elaboren estrategias anuales de lucha contra la corrupción, dentro de las cuales incorporen estrategias antitrámites y los mecanismos para mejorar la atención al ciudadano. Ese mejoramiento, incluida la facilidad en la realización de los trámites, será un propósito permanente de la gestión territorial, pero desde la perspectiva de la lucha contra la corrupción ha de enfatizarse en la identificación por parte de los ciudadanos, de las fallas del servicio, y principalmente en la exploración sobre sus causas, con el fin de determinar si se producen por la presencia de prácticas corruptas.

³⁸ Secretaría para la Transparencia de la Presidencia de la República. (2012). *Estrategias para la construcción del plan anticorrupción y de atención al ciudadano*. Bogotá: PRC. Esta metodología fue adoptada por el Decreto 2641 del 17 de diciembre de 2012. El documento se puede consultar en <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=PtQsJETJ4wI%3d&tabid=1655>.

³⁹ Para mayor información sobre el tema pueden consultarse los documentos Visión Colombia 2019 Segundo Centenario, entre ellos "Fomentar la cultura ciudadana", los cuales están disponibles en el enlace <http://www.mineducacion.gov.co/1621/w3-article-235147.html>; también el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos.

En esta perspectiva, las entidades territoriales, además de las acciones generales orientadas a mejorar la prestación del servicio, establecerán un esquema permanente de consulta sobre los siguientes aspectos: (a) la satisfacción ciudadana con la prestación de los servicios; (b) el conocimiento de los ciudadanos sobre prácticas irregulares; (c) la satisfacción con los trámites realizados y la presencia de prácticas irregulares. El esquema de consulta planteado servirá para tener alertas permanentes sobre situaciones de riesgo de corrupción en la interacción de los ciudadanos con la administración; además, deberá ser administrado por la dependencia o funcionario responsable de la política de lucha contra la corrupción, y los resultados y estadísticas de las consultas se divulgarán ampliamente a los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil.

Mediante el Decreto 2641 de 17 de diciembre de 2012 se estableció la metodología para elaborar los planes por entidades en materia de riesgos de corrupción, trámites y atención al ciudadano. La Secretaría de Transparencia elaboró el documento metodológico que contiene los lineamientos con relación a la estrategia antitrámites y los mecanismos para mejorar la atención al ciudadano⁴⁰.

5.2. Investigación y sanción

5.2.1 Control interno

La Administración territorial puede y debe realizar acciones de identificación de prácticas corruptas y poner en conocimiento de las autoridades correspondientes los hallazgos. Estas acciones podrán adelantarlas los funcionarios y oficinas de control interno y de control interno disciplinario, también podrán conformarse grupos especializados que con base en el diagnóstico realizado y en los resultados de las consultas a los ciudadanos, adelanten tareas de investigación específicas. Para esta tarea es necesario fortalecer las capacidades de las oficinas y servidores públicos encargados, sumando a los análisis de eficiencia y eficacia de los procesos y los procedimientos el análisis de riesgos de corrupción que afectan la gestión administrativa. De esta manera, será posible que los líderes de Control Interno y Calidad, además de disponer de alertas y acciones de mitigación de riesgos de los procesos, avancen en acciones correctivas y preventivas contra la corrupción.

Al considerar que los recursos territoriales se concentran en los sectores de educación, salud, agua potable e infraestructura vial, las acciones de control interno pueden priorizar estos sectores, en coordinación con el Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Control del Sistema General de Participaciones y del Sistema de Seguimiento del Sistema General de Regalías, así como con las superintendencias correspondientes. En el caso de los municipios, es importante hacer un seguimiento cuidadoso a la expedición y aplicación de normas sobre usos del suelo y construcción, por cuanto allí existen riesgos significativos de corrupción.

5.2.2. Control externo y sanción

Los instrumentos principales de control y de sanción corresponden a órganos nacionales con presencia en los territorios, como las seccionales de la Fiscalía, la Procuraduría y la Contraloría, por una parte, y por las superintendencias y los sistemas de monitoreo, seguimiento y control

⁴⁰ Secretaría de la Transparencia de la Presidencia de la República. (2012). *Estrategias para la construcción del plan anticorrupción y de atención al ciudadano*. Bogotá: PRC. Esta metodología fue adoptada por el Decreto 2641 del 17 de diciembre de 2012. El documento se puede consultar en <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=PtQsJETJ4wI%3d&tabid=1655>.

del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Regalías. Además, en los departamentos y en algunos municipios existen contralorías propias y hay personerías en todos los municipios. La participación de esas entidades en la formulación de una política territorial de lucha contra la corrupción coordinada con el ejecutivo es voluntaria y, en consecuencia, corresponde a los gobernadores y alcaldes promover su vinculación efectiva; igualmente, se requiere que la sociedad civil presione a estas entidades para que formulen políticas explícitas. De otra parte, en algunos sectores claves es preciso vincular también las superintendencias correspondientes que ejercen funciones de inspección y vigilancia, pues ellas cuentan con sistemas de información, y tiene la facultad de imponer sanciones.

5.2.3. Sistemas de denuncia internos y externos

Las entidades territoriales deberán fortalecer sus canales de denuncias específicas para temas relacionados con la corrupción. De la mano de la Secretaría de Transparencia y en coordinación con los entes de control fiscal y disciplinario, pueden diseñarse mecanismos para la *denuncia interna*, es decir, la proveniente de autoridades, servidores públicos y contratistas que laboran en la entidad; y la *denuncia externa*, la que viene de personas ajenas a la entidad.

En esta línea de trabajo, se considera fundamental hacer un énfasis especial en las denuncias asociadas a los procesos de contratación de la entidad.

5.3. Aspectos institucionales

5.3.1. Mecanismos de consulta y concertación con la sociedad civil

Las administraciones territoriales deben promover la conformación de espacios de consulta y concertación con la sociedad civil, similares a la Comisión Nacional Ciudadana establecida en la ley 1474 de 2011 y ajustada a las particularidades de cada entidad territorial, para que sean los principales ámbitos de discusión y rendición de cuentas de la política a la sociedad civil.

5.3.2. Dependencia o funcionario de prevención y de coordinación

De acuerdo con sus características y recursos, cada entidad territorial definirá un funcionario o dependencia responsable de liderar la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas de lucha contra la corrupción y de promover la coordinación con las corporaciones públicas, los órganos de control y la sociedad civil.

5.3.3. Sistemas de información

Las administraciones territoriales deben organizar sistemas de información y análisis sobre la situación de la corrupción, que permitan generar el conocimiento básico sobre la situación y construir indicadores para la formulación y el seguimiento de los planes; para ello, conviene basarse en las investigaciones y sistemas de información existentes⁴¹.

⁴¹ Sobre el tema pueden consultarse el numeral 3: Diagnóstico y el anexo correspondiente del archivo en CD.

6. IMPLEMENTACIÓN

6.1. Coordinación

Mientras los gobernadores deben promover la organización y el funcionamiento de las comisiones regionales de moralización, los alcaldes deben impulsar la conformación y funcionamiento de un mecanismo similar que permita la articulación de esfuerzos. Estos espacios se constituyen el principal mecanismo institucional para coordinar la ejecución y hacer seguimiento a la política.

El artículo 65 de la Ley 1474 de 2011⁴² determina que “cada departamento instalará una Comisión Regional de Moralización”, conformada por representantes regionales de entidades nacionales como la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Seccional de la Judicatura y la Contraloría Departamental, Municipal y Distrital. Adicionalmente, se podrán invitar otras entidades como la Defensoría del Pueblo, las personerías municipales, los cuerpos especializados de policía técnica y funcionarios como el Gobernador y el Presidente de la Asamblea Departamental.

A diferencia de la Comisión Nacional, encabezada por el Presidente de la República y que vincula a las tres ramas del poder público y los órganos de control, las comisiones regionales se concentran principalmente en los órganos de control –de los tres niveles de gobierno– y la Rama Judicial, al tiempo que el gobernador y la asamblea simplemente podrán ser invitados. La ley no establece quien preside esas comisiones ni quién se encarga de la secretaría técnica, pero si determina que deben reunirse mensualmente y que la asistencia de los miembros es obligatoria e indelegable. También determina las dos funciones principales de las comisiones regionales de moralización: (a) poner en marcha los lineamientos de la Comisión Nacional de Moralización (CNM), y (b) coordinar en el nivel territorial las acciones de los órganos de prevención, investigación y sanción de la corrupción.

Entre las funciones que deben adelantar las Comisiones Regionales de Moralización (CRM) se destacan las siguientes con el fin de garantizar su coordinación:

⁴² Artículo 65. *Comisiones regionales de moralización.* Cada departamento instalará una Comisión Regional de Moralización que estará encargada de aplicar y poner en marcha los lineamientos de la Comisión Nacional de Moralización y coordinar en el nivel territorial las acciones de los órganos de prevención, investigación y sanción de la corrupción. La Comisión Regional estará conformada por los representantes regionales de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Seccional de la Judicatura y la Contraloría Departamental, Municipal y Distrital. La asistencia a estas reuniones que se llevarán a cabo mensualmente es obligatoria e indelegable. Otras entidades que pueden ser convocadas para ser parte de la Comisión Regional de Moralización, cuando se considere necesario, son: la Defensoría del Pueblo, las personerías municipales, los cuerpos especializados de policía técnica, el Gobernador y el Presidente de la Asamblea Departamental. Con el fin de articular las Comisiones Regionales de Moralización con la ciudadanía organizada, deberá celebrarse entre ellos por lo menos una reunión trimestral para atender y responder sus peticiones, inquietudes, quejas y denuncias.

- ♦ **Funciones de planeación.** De acuerdo con los lineamientos de la Comisión Nacional de Moralización (CNM) y de la Secretaría de Transparencia, la CRM debe elaborar el diagnóstico de la situación de corrupción en su departamento y formular los objetivos, metas, proyectos y acciones específicas por adelantar en la lucha contra la corrupción. Se trata de “territorializar” la política nacional, atendiendo a las problemáticas específicas de cada departamento y de articularse con las acciones de los órganos de control de los departamentos y municipios. Como resultado, se contará con un plan de lucha nacional contra la corrupción en el departamento. La Comisión, a su vez, promoverá la articulación con las políticas por parte del ejecutivo territorial en materia de lucha contra la corrupción y apoyará y hará seguimiento a los planes de acción de las entidades de municipios y departamentos en materia de lucha contra la corrupción, según lo dispuesto por el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011.
- ♦ **Funciones de seguimiento y evaluación.** Las comisiones regionales realizarán el seguimiento a las políticas y planes elaborados, verificarán el avance en los indicadores de situación, y en los resultados y gestión de cada una de las entidades participantes. La comisión preparará el informe anual de lucha contra la corrupción en cada departamento y pondrá en marcha el sistema de información en el departamento correspondiente.
- ♦ **Funciones de difusión y transparencia.** En forma similar a lo establecido a la Comisión Nacional de Moralización, las comisiones regionales divulgarán los informes anuales y, al mismo tiempo, establecer mecanismos permanentes de difusión de información sobre todos los aspectos de lucha contra la corrupción, como página web, boletines de difusión, programas en medios masivos de comunicación.
- ♦ **Funciones de concertación con sociedad civil.** La ley determina que para articular las comisiones con la ciudadanía, deberán celebrarse entre ellos por lo menos una reunión trimestral para atender y responder sus peticiones, inquietudes, quejas y denuncias. Esta disposición legal es la base para realizar un ejercicio de relación con la sociedad civil más estructurado. La CNM promoverá la creación de comisiones ciudadanas de lucha contra la corrupción, con funciones y atribuciones similares a la CNM. Las comisiones regionales elaborarán la política departamental mediante consulta con dichas comisiones ciudadanas y reportarán periódicamente los avances, lo cual se reglamentará mediante decreto.

Aunque la ley no les da un papel prioritario a los gobernadores en las comisiones de moralización, si será un espacio promovido y utilizado ampliamente por las gobernaciones, como medio para concretar las políticas y hacer seguimiento. En el caso de los municipios la ley no creó una figura similar, pero el alcalde promoverá la acción coordinada de las entidades nacionales en su territorio.

6.2. Seguimiento y evaluación

La entidad, dependencia o funcionario responsable de la coordinación de la formulación y ejecución de la política de lucha contra la corrupción, mediante los espacios de coordinación puestos en marcha, se encarga de hacer seguimiento y evaluar los avances y resultados de la política. Para esto realizará actividades como las siguientes:

- a. Recopilar y consolidar la información sobre ejecución de las acciones correspondientes a cada entidad y dependencia, tanto territorial como nacional.

- b. Preparar un informe periódico de avance para presentarlo ante el gobernador o el alcalde, la Comisión Regional de Moralización y a la figura creada en el municipio, así como al espacio correspondiente de participación de la ciudadanía.
- c. Preparar el informe anual de ejecución y resultados de la política.
- d. De acuerdo con lo contenido en el sistema de información existente, recopilar la información sobre efectos de la política en cuanto a percepción y detección de actos de corrupción, riesgos de corrupción, e investigaciones y sanciones.
- e. Divulgar los informes a través de los medios de comunicación y a las organizaciones sociales y espacios de participación.

BIBLIOGRAFÍA

- Corporación Transparencia por Colombia (2003), Principios empresariales para contrarrestar el soborno, *Cuadernos de Transparencia*, Núm. 5, Bogotá.
- Del Castillo, Arturo (2003), *Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas*, Auditoría Superior de la Federación, México, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, Núm. 5.
- Departamento Nacional de Planeación (2011), SISCONPES, *Guía metodológica para la elaboración de documentos CONPES*, documento en formato PDF, <http://sisconpes.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=m1mRC1cmxJI%3D&tabid=92>.
- Documento CONPES 3654 de 2010, *Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos*.
- Garay, Luis Jorge y otros, Conflicto armado y delincuencia organizada. Escenarios de corrupción. A propósito del caso de Colombia, en *Cuadernos de Transparencia*, Núm. 13, Corporación Transparencia por Colombia, Bogotá, julio de 2007.
- Garay, Luis Jorge (Dirección Académica). (s.f.) *La reconfiguración cooptada del Estado. Más allá de la concepción tradicional de captura económica del Estado*, [en línea], disponible en http://www.unilibrecali.edu.co/programa-economia/%5Cimages%5Cstories%5Cforma_altonivel%5CLaReconfCopEstado_luis_jorge_garay.pdf
- Meny, Yves y Thoenig, Jean-Claude. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción. (2005). *Propuesta de una política de Estado para el control de la corrupción*, documento en PDF. Bogotá: PRC.
- Tanzi, Vito, (1998, December). Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures, *IMF, Staff Papers*, Vol. 45, Num. 4.
- Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República (2012), *Estrategias para la construcción del plan anticorrupción y de atención al ciudadano*, Bogotá: PRC.
- Transparency International, Corporación Transparencia por Colombia (2003), *Elementos para fortalecer un Sistema Nacional de Integridad*, Corporación Transparencia por Colombia, Bogotá: TPC.

**RECOMENDACIONES DE
POLÍTICA PÚBLICA PARA LA
INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE
DE LAS CONVENCIONES
INTERNACIONALES DE LUCHA
CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL
ESCENARIO TERRITORIAL**

1. INTRODUCCIÓN

Esta parte contiene las recomendaciones de política sobre la forma mediante la cual se debe incluir el enfoque de las convenciones internacionales en sus actividades de lucha contra la corrupción en el escenario territorial^{43, 44}.

Las Convenciones Internacionales contra la Corrupción son tratados celebrados entre varios Estados, en los cuales se definen los estándares mínimos sobre las formas de prevenir y perseguir las prácticas corruptas dentro de los países. Esos acuerdos sentaron las bases para avanzar en la conformación de nociones compartidas sobre la corrupción entre Estados con diferentes culturas, religiones, sistemas políticos y economías. Los Estados Parte de tales Convenciones se comprometen a implementar políticas públicas, cambios normativos y mejores prácticas destinadas a prevenir, detectar, investigar y sancionar la corrupción.

En este sentido, las Convenciones no son una simple declaración, ni una recomendación, ni tampoco un enunciado de buenas intenciones; por lo contrario, son disposiciones que, por regla general, crean obligaciones concretas para los Estados Parte, que en nuestro caso, son exigibles en el derecho interno colombiano.

Las Convenciones proponen herramientas de política pública y de orden normativo para PREVENIR las prácticas corruptas, por ejemplo, los códigos de ética y las declaraciones de bienes y rentas para funcionarios públicos, normas para la contratación pública, sistemas de mérito para el ejercicio de la función pública, espacios para la rendición de cuentas y la participación ciudadana frente a la gestión de los asuntos públicos, entre otras.

Así mismo, exponen la necesidad de aplicar fuertes medidas penales y disciplinarias para CASTIGAR conductas criminales que, además de causar pérdidas millonarias a los países, generan daño social incalculable; también establecen la diferencia entre prevención e investigación y sanción contra la corrupción. En síntesis, proponen una perspectiva INTEGRAL para enfrentar la corrupción.

Por último, se puede considerar que las Convenciones construyen acuerdos para asegurar que los Estados Parte cumplan con los compromisos asumidos. Esto se traduce en la creación de

⁴³ El Programa Transparencia para la Paz y el Desarrollo es una iniciativa financiada por la Unión Europea, coordinada por la Corporación Transparencia por Colombia y en la cual participan organizaciones como: la Fundación Foro Nacional por Colombia, el Instituto de Investigación y Debate para la Gobernanza IRG (Francia), OCASA y FunPROCEP. Para el tema específico de políticas públicas locales anticorrupción se cuenta con el financiamiento del Departamento Nacional de Planeación, mediante la Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno, a través del Convenio de asociación DNP-656-2012.

⁴⁴ Esta propuesta se basa en documentos preparados por María Angélica Sánchez y Alberto Maldonado consultores del Programa Transparencia para la Paz y el Desarrollo. La versión final fue editada por Marcela Restrepo Hung, coordinadora del Componente de Actores Estatales del mismo proyecto.

mecanismos de seguimiento, que examinan y evalúan los avances y deficiencias de los Estados en la implementación de las Convenciones en sus países; y, a partir de ese seguimiento, desarrollan mecanismos internacionales de cooperación técnica y jurídica.

Tradicionalmente, el cumplimiento de compromisos internacionales del Estado frente acuerdos y mecanismos internacionales (tratados comerciales, medidas de ajuste fiscal, programas lucha contra el narcotráfico, entre otros) se ha dejado en manos del Gobierno nacional, en tanto comprende la adopción de normas del orden nacional y la puesta en marcha de políticas de Estado. En el caso de las Convenciones Internacionales contra la Corrupción –en particular de la UNCAC⁴⁵–, tanto las autoridades locales como las entidades públicas del orden municipal y departamental por formar parte del Estado colombiano, también están involucradas en el cumplimiento de compromisos de Estado y de gobierno, en un sentido proactivo y protagónico. Esos acuerdos dictan principios y valores reconocidos sobre el ejercicio de la función pública y establecen estándares éticos para el ejercicio político, el gobierno, la Administración Pública, y la gestión público-privada de las políticas públicas. Al ser adoptados como ley en Colombia, sus mandatos asumen un carácter constitucional; y, por lo tanto, se convierten en uno de los fundamentos de la edificación de las relaciones sociales, políticas y económicas de la sociedad colombiana.

En consecuencia, todas las autoridades locales del país cuentan con un referente para la aplicación de principios y prácticas anticorrupción reconocidas en el ámbito internacional. La responsabilidad principal de los gobiernos territoriales en Colombia para la aplicación de las Convenciones se centra en la prevención de la corrupción. En su capítulo de medidas preventivas, la UNCAC exige a los Estados Parte adoptar políticas eficaces encaminadas a prever la ocurrencia de actos corruptos, por lo cual enuncia una serie de acciones que se refieren tanto al sector público como al privado. Tales medidas abarcan desde arreglos institucionales como el establecimiento de un órgano concreto de prevención de corrupción, hasta códigos de conducta y políticas de promoción de la buena gobernanza, el imperio de la ley, la transparencia y la obligación de rendir cuentas. Es muy importante resaltar que esta Convención le otorga un papel protagónico al conjunto de la sociedad, concretamente a las organizaciones no gubernamentales y las iniciativas comunitarias, e invita a cada Estado a promover activamente su participación y aumentar la conciencia general ante el problema de la corrupción⁴⁶.

En la parte dedicada a las recomendaciones se presenta, en primer lugar, una síntesis de las convenciones y de su enfoque para abordar los temas de corrupción; y, en segundo lugar, las recomendaciones generales para su aplicación por parte de los entes territoriales y enfocados específicamente a gobernadores y alcaldes.

⁴⁵ United Nations Convention Against Corruption (UNANC por sus siglas en inglés).

⁴⁶ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2008). *Guía Legislativa para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Viena. New York: UNODC - División para los Asuntos de Tratados-, p. 2.

2. SOBRE LAS CONVENCIONES INTERNACIONALES DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.ASPECTOS PRINCIPALES

2.1 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción fue adoptada en Mérida (México) en noviembre de 2003 y aprobada en Colombia mediante la Ley 970 de 2005. La finalidad de la Convención es *promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción, y promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y bienes públicos*⁴⁷. Está conformada por un preámbulo y siete capítulos, con un total de 71 artículos; los capítulos son los siguientes: Disposiciones generales; Medidas preventivas; Penalización y aplicación de la ley; Cooperación internacional; Recuperación de activos; Asistencia técnica e intercambio de información; y Mecanismos de aplicación.

Medidas preventivas

1. Políticas y prácticas de prevención de la corrupción. El artículo 5.º obliga a los Estados que suscriben la Convención a formular, aplicar o mantener políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas; a establecer y fomentar prácticas eficaces encaminadas a prevenir la corrupción; y a evaluar periódicamente los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas pertinentes a fin de determinar si son adecuados para combatir la corrupción.

2. Órgano u órganos de prevención de la corrupción. El artículo 6.º establece que cada Estado garantizará la existencia de un órgano o unos órganos, según proceda, encargados de prevenir la corrupción con medidas tales como:

- a. La aplicación de las políticas y, cuando proceda, la supervisión y coordinación de la puesta en práctica de esas políticas;
- b. El aumento y la difusión de los conocimientos en materia de prevención de la corrupción. Cada Estado Parte otorgará al órgano o a los órganos la independencia necesaria, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento

⁴⁷ Artículo 1. *Finalidad.* La finalidad de la presente Convención es:

- a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción;
- b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos;
- c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

jurídico, para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida. Deben proporcionárseles los recursos materiales y el personal especializado que sean necesarios, así como la capacitación que dicho personal pueda requerir para el desempeño de sus funciones.

3. Medidas con relación al sector público. En los artículos 7.º, 8.º, 9.º y 10.º establece un conjunto de medidas que los Estados deben adoptar en sus sectores públicos para prevenir la corrupción:

- a. Adoptar sistemas de convocatoria, contratación, retención, promoción y jubilación de empleados públicos y, cuando proceda, de otros funcionarios públicos no elegidos, o mantener y fortalecer dichos sistemas. Estos sistemas:
 - 1. Estarán basados en principios de eficiencia y transparencia y en criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud;
 - 2. Incluirán procedimientos adecuados de selección y formación de los titulares de cargos públicos que se consideren especialmente vulnerables a la corrupción, así como, cuando proceda, la rotación de esas personas a otros cargos;
 - 3. Fomentarán una remuneración adecuada y escalas de sueldo equitativas, teniendo en cuenta el nivel de desarrollo económico del Estado Parte;
 - 4. Promoverán programas de formación y capacitación que les permitan cumplir los requisitos de desempeño correcto, honorable y debido de sus funciones y les proporcionen capacitación especializada y apropiada para que sean más conscientes de los riesgos de corrupción inherentes al desempeño de sus funciones. Tales programas podrán hacer referencia a códigos o normas de conducta en las esferas pertinentes.
- b. Adoptar medidas legislativas y administrativas a fin de establecer criterios para la candidatura y elección a cargos públicos.
- c. Adoptar medidas legislativas y administrativas apropiadas para aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y, cuando proceda, respecto de la financiación de los partidos políticos.
- d. Adoptar sistemas destinados a promover la transparencia y a prevenir conflictos de intereses, o a mantener y fortalecer dichos sistemas.
- e. Adoptar códigos o normas de conducta⁴⁸ para el honorable cumplimiento de las funciones públicas, dentro de los cuales se incluirán medidas para facilitar la denuncia por parte de funcionarios públicos sobre actos de corrupción; exigir a los funcionarios públicos que hagan declaraciones a las autoridades competentes en relación, entre otras cosas, con sus actividades externas y con empleos, inversiones, activos y regalos o beneficios importantes que puedan dar lugar a un conflicto de intereses respecto de sus atribuciones como funcionarios públicos; así como medidas disciplinarias o de otra índole contra todo funcionario público que transgreda los códigos o normas establecidos de conformidad con el presente artículo.
- f. Establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces,

⁴⁸ Para lo cual podrá tomarse como referencia el Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos, que figura en el anexo de la Resolución 51/59 de la Asamblea General de 12 de diciembre de 1996.

entre otras cosas, para prevenir la corrupción. Esos sistemas deberán abordar, entre otros asuntos:

1. La difusión pública de información relativa a procedimientos de contratación pública y contratos, incluida información sobre licitaciones e información pertinente u oportuna sobre la adjudicación de contratos, a fin de que los licitadores potenciales dispongan de tiempo suficiente para preparar y presentar sus ofertas;
 2. La formulación previa de las condiciones de participación, incluidos criterios de selección y adjudicación y reglas de licitación, así como su publicación;
 3. La aplicación de criterios objetivos y predeterminados para la adopción de decisiones sobre contratación pública a fin de facilitar la ulterior verificación de la aplicación correcta de las reglas o procedimientos;
 4. Un mecanismo eficaz de examen interno, incluido un sistema eficaz de apelación, para garantizar recursos y soluciones legales en el caso de que no se respeten las reglas o los procedimientos establecidos conforme al presente párrafo;
 5. Cuando proceda, la adopción de medidas para reglamentar las cuestiones relativas al personal encargado de la contratación pública, en particular declaraciones de interés respecto de determinadas contrataciones públicas, procedimientos de preselección y requisitos de capacitación.
- g. Adoptar medidas para promover la transparencia y la obligación de rendir cuentas en la gestión de la hacienda pública. Esas medidas abarcarán, entre otros: procedimientos para la aprobación del presupuesto nacional; presentación oportuna de información sobre gastos e ingresos; un sistema de normas de contabilidad y auditoría, así como la supervisión correspondiente; sistemas eficaces y eficientes de gestión de riesgos y control interno; cuando proceda, la adopción de medidas correctivas en caso de incumplimiento de los requisitos establecidos en el presente párrafo; y procedimientos contables adecuados.
- h. Adoptar medidas para aumentar la transparencia en la Administración Pública, dentro de las cuales se encuentran:
1. La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público;
 2. La simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones; y
 3. La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su Administración Pública.

4. Medidas relativas al poder judicial y al Ministerio Público. El artículo 11 establece la obligación de tomar medidas para reforzar la integridad y evitar la oportunidad de corrupción entre los miembros del poder judicial, como normas que regulen la conducta de los jueces y fiscales.

5. Sector privado. Los Estados, de acuerdo con el artículo 12, deberán adoptar medidas para prevenir la corrupción y mejorar las normas contables y de auditoría en el sector privado, y prever sanciones por su incumplimiento. Dentro de las medidas mencionadas se encuentran:

- a. Promover la cooperación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y las entidades privadas pertinentes;
- b. Promover la formulación de normas y procedimientos encaminados a salvaguardar la integridad de las entidades privadas pertinentes, incluidos códigos de conducta para el correcto, honorable y debido ejercicio de las actividades comerciales y de todas las profesiones pertinentes y para la prevención de conflictos de intereses, así como para la promoción del uso de buenas prácticas comerciales entre las empresas y en las relaciones contractuales de las empresas con el Estado;
- c. Promover la transparencia entre entidades privadas, incluidas, cuando proceda, medidas relativas a la identidad de las personas jurídicas y naturales involucradas en el establecimiento y la gestión de empresas;
- d. Prevenir la utilización indebida de los procedimientos que regulan a las entidades privadas, incluidos los procedimientos relativos a la concesión de subsidios y licencias por las autoridades públicas para actividades comerciales;
- e. Prevenir los conflictos de intereses imponiendo restricciones apropiadas, durante un período razonable, a las actividades profesionales de ex funcionarios públicos o a la contratación de funcionarios públicos en el sector privado tras su renuncia o jubilación cuando esas actividades o esa contratación estén directamente relacionadas con las funciones desempeñadas o supervisadas por esos funcionarios públicos durante su permanencia en el cargo;
- f. Velar por que las empresas privadas, teniendo en cuenta su estructura y tamaño, dispongan de suficientes controles contables internos para ayudar a prevenir y detectar los actos de corrupción y por que las cuentas y los estados financieros requeridos de esas empresas privadas estén sujetos a procedimientos apropiados de auditoría y certificación.
- g. Adoptar medidas para prohibir manipulación de los estados contables y falsedades que contribuyan a la comisión de los delitos tipificados con arreglo a la convención.

6. Participación de la sociedad. Los Estados deberán adoptar medidas para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que esta representa. Esa participación debería reforzarse con medidas como las siguientes:

- a. Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones;
- b. Garantizar el acceso eficaz del público a la información;
- c. Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios;

- d. Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción. Esa libertad podrá estar sujeta a ciertas restricciones, que deberán estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
 1. Garantizar el respeto de los derechos o la reputación de terceros;
 2. Salvaguardar la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas.
- e. Garantizar que el público tenga conocimiento de los órganos pertinentes de lucha contra la corrupción mencionados en la presente Convención y facilitará el acceso a dichos órganos; cuando proceda, para la denuncia, incluso anónima, de cualesquiera incidentes que puedan considerarse constitutivos de un delito tipificado con arreglo a la presente Convención.

7. Medidas para prevenir el blanqueo de dinero. Los Estados deberán establecer un sistema interno de reglamentación y supervisión de los bancos e instituciones financieras no bancarias, con el fin de prevenir y detectar todas las formas de blanqueo de dinero.

Medidas para aplicar la ley y penalizar

Después de las medidas preventivas, la Convención plantea un conjunto de medidas en materia de investigación y castigo. Buena parte de la convención se enfoca a establecer el compromiso de los países con la tipificación dentro de sus códigos penales internos de una lista de actos de corrupción, que se presentan en la siguiente tabla.

Acto	Descripción
Soborno de funcionarios públicos nacionales	Artículo 15. Soborno de funcionarios públicos nacionales Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente: a) La promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales; b) La solicitud o aceptación por un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales.
Soborno de funcionarios públicos extranjeros	Artículo 16. Soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas 1. Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente, la promesa, el ofrecimiento o la concesión, en forma directa o indirecta, a un funcionario público extranjero o a un funcionario de una organización internacional pública, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el ejercicio de sus funciones oficiales para obtener o mantener alguna transacción comercial u otro beneficio indebido en relación con la realización de actividades comerciales internacionales. 2. Cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente, la solicitud o aceptación por un funcionario público extranjero o un funcionario de una organización internacional pública, en forma directa o

Acto	Descripción
	indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad, con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el ejercicio de sus funciones oficiales.
Malversación o peculado, apropiación indebida	Artículo 17. Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público. Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente, la malversación o el peculado, la apropiación indebida u otras formas de desviación por un funcionario público, en beneficio propio o de terceros u otras entidades, de bienes, fondos o títulos públicos o privados o cualquier otra cosa de valor que se hayan confiado al funcionario en virtud de su cargo.
Tráfico de influencias	Artículo 18. Tráfico de influencias Cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente: a) La promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público o a cualquier otra persona, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido con el fin de que el funcionario público o la persona abuse de su influencia real o supuesta para obtener de una administración o autoridad del Estado Parte un beneficio indebido que redunde en provecho del instigador original del acto o de cualquier otra persona; b) La solicitud o aceptación por un funcionario público o cualquier otra persona, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su provecho o el de otra persona con el fin de que el funcionario público o la persona abuse de su influencia real o supuesta para obtener de una administración o autoridad del Estado Parte un beneficio indebido.
Abuso de funciones	Artículo 19. Abuso de funciones Cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometa intencionalmente, el abuso de funciones o del cargo, es decir, la realización u omisión de un acto, en violación de la ley, por parte de un funcionario público en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener un beneficio indebido para sí mismo o para otra persona o entidad.
Enriquecimiento ilícito	Artículo 20. Enriquecimiento ilícito Con sujeción a su constitución y a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometa intencionalmente, el enriquecimiento ilícito, es decir, el incremento significativo del patrimonio de un funcionario público respecto de sus ingresos legítimos que no pueda ser razonablemente justificado por él.
Soborno en el sector privado	Artículo 21. Soborno en el sector privado Cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente en el curso de actividades económicas, financieras o comerciales: a) La promesa, el ofrecimiento o la concesión, en forma directa o indirecta, a una persona que dirija una entidad del sector privado o cumpla cualquier función en ella, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona, con el fin de que, faltando al deber inherente a sus funciones, actúe o se abstenga de actuar; b) La solicitud o aceptación, en forma directa o indirecta, por una persona que dirija una entidad del sector privado o cumpla cualquier función en ella, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona, con el fin de que, faltando al deber inherente a sus funciones, actúe o se abstenga de actuar.
Malversación o	Artículo 22. Malversación o peculado de bienes en el sector privado.

Acto	Descripción
peculado de bienes en el sector privado	Cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente en el curso de actividades económicas, financieras o comerciales, la malversación o el peculado, por una persona que dirija una entidad del sector privado o cumpla cualquier función en ella, de cualesquiera bienes, fondos o títulos privados o de cualquier otra cosa de valor que se hayan confiado a esa persona por razón de su cargo.
Blanqueo del producto del delito	Artículo 23. Blanqueo del producto del delito 1. Cada Estado Parte adoptará, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente: a) La conversión o la transferencia de bienes, a sabiendas de que esos bienes son producto del delito, con el propósito de ocultar o disimular el origen ilícito de los bienes o ayudar a cualquier persona involucrada en la comisión del delito determinante a eludir las consecuencias jurídicas de sus actos; b) La ocultación o disimulación de la verdadera naturaleza, el origen, la ubicación, la disposición, el movimiento o la propiedad de bienes o del legítimo derecho a estos, a sabiendas de que dichos bienes son producto del delito; 2. Con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico: a) La adquisición, posesión o utilización de bienes, a sabiendas, en el momento de su recepción, de que son producto del delito; b) La participación en la comisión de cualesquiera de los delitos tipificados con arreglo al presente artículo, así como la asociación y la confabulación para cometerlos, la tentativa de cometerlos y la ayuda, la incitación, la facilitación y el asesoramiento en aras de su comisión.
Encubrimiento	Artículo 24. Encubrimiento Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 23 de la presente Convención, cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente tras la comisión de cualesquiera de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención pero sin haber participado en ellos, el encubrimiento o la retención continua de bienes a sabiendas de que dichos bienes son producto de cualesquiera de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención.
Obstrucción de la justicia	Artículo 25. Obstrucción de la justicia Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente: a) El uso de fuerza física, amenazas o intimidación, o la promesa, el ofrecimiento o la concesión de un beneficio indebido para inducir a una persona a prestar falso testimonio o a obstaculizar la prestación de testimonio o la aportación de pruebas en procesos en relación con la comisión de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención; b) El uso de fuerza física, amenazas o intimidación para obstaculizar el cumplimiento de las funciones oficiales de un funcionario de la justicia o de los servicios encargados de hacer cumplir la ley en relación con la comisión de los delitos tipificados con arreglo a la presente Convención. Nada de lo previsto en el presente artículo menoscabará el derecho de los Estados Parte a disponer de legislación que proteja a otras categorías de funcionarios públicos.
Responsabilidad de las personas jurídicas	Artículo 26. Responsabilidad de las personas jurídicas 1. Cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias, en consonancia con sus principios jurídicos, a fin de establecer la responsabilidad de personas jurídicas por su participación en delitos tipificados con arreglo a la presente Convención. 2. Con sujeción a los principios jurídicos del Estado Parte, la responsabilidad de las personas jurídicas podrá ser de índole penal, civil o administrativa. 3. Dicha responsabilidad existirá sin perjuicio de la responsabilidad penal que

Acto	Descripción
	incumba a las personas naturales que hayan cometido los delitos. 4. Cada Estado Parte velará en particular por la imposición de sanciones penales o no penales eficaces, proporcionadas y disuasivas, incluidas sanciones monetarias, a las personas jurídicas consideradas responsables con arreglo al presente artículo.
Participación y tentativa en la comisión de delitos	Artículo 27. Participación y tentativa 1. Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, de conformidad con su derecho interno, cualquier forma de participación, ya sea como cómplice, colaborador o instigador, en un delito tipificado con arreglo a la presente Convención. 2. Cada Estado Parte podrá adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, de conformidad con su derecho interno, toda tentativa de cometer un delito tipificado con arreglo a la presente Convención. 3. Cada Estado Parte podrá adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, de conformidad con su derecho interno, la preparación con miras a cometer un delito tipificado con arreglo a la presente Convención. Artículo 28. Conocimiento, intención y propósito como elementos de un delito El conocimiento, la intención o el propósito que se requieren como elemento de un delito tipificado con arreglo a la presente Convención podrán inferirse de circunstancias fácticas objetivas.

Otras medidas

Además de la tipificación de conductas delictivas, la Convención plantea otras medidas sobre prescripción, sobre los procesos y fallos, sobre embargo preventivo, incautación y decomiso; sobre protección a testigos, peritos y víctimas; sobre protección a denunciantes; sobre consecuencias de los actos de corrupción e indemnizaciones; sobre el secreto bancario; y sobre autoridades especializadas en la lucha contra la corrupción mediante la aplicación de la ley. Sobre este último punto la Convención establece que:

Artículo 36. Autoridades especializadas

Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, se cerciorará de que dispone de uno o más órganos o personas especializadas en la lucha contra la corrupción mediante la aplicación coercitiva de la ley. Ese órgano u órganos o esas personas gozarán de la independencia necesaria, conforme a los principios fundamentales del ordenamiento jurídico del Estado Parte, para que puedan desempeñar sus funciones con eficacia y sin presiones indebidas. Deberá proporcionarse a esas personas o al personal de ese órgano u órganos formación adecuada y recursos suficientes para el desempeño de sus funciones.

En los capítulos IV y V se presenta un conjunto amplio de medidas orientadas a facilitar la cooperación entre los países en la lucha contra la corrupción y las acciones para la recuperación de activos producto de la corrupción. En el capítulo VI se incluyen medidas sobre capacitación en información, dentro de las cuales se destacan las siguientes:

Artículo 60. Capacitación y asistencia técnica

1. Cada Estado Parte, en la medida necesaria, formulará, desarrollará o perfeccionará programas de capacitación específicamente concebidos para el personal de sus servicios encargados de prevenir y combatir la corrupción. Esos programas de capacitación podrán versar, sobre asuntos como:
 - a. Medidas eficaces para prevenir, detectar, investigar, sancionar y combatir la corrupción, incluso el uso de métodos de reunión de pruebas e investigación;
 - b. Fomento de la capacidad de formulación y planificación de una política estratégica contra la corrupción;
 - c. Capacitación de las autoridades competentes en la preparación de solicitudes de asistencia judicial recíproca que satisfagan los requisitos de la presente Convención;
 - d. Evaluación y fortalecimiento de las instituciones, de la gestión de la función pública y la gestión de las finanzas públicas, incluida la contratación pública, así como del sector privado;
 - e. Prevención y lucha contra las transferencias del producto de delitos tipificados con arreglo a la presente Convención y recuperación de dicho producto;
 - f. Detección y embargo preventivo de las transferencias del producto de delitos tipificados con arreglo a la presente Convención;
 - g. Vigilancia del movimiento del producto de delitos tipificados con arreglo a la presente Convención, así como de los métodos empleados para la transferencia, ocultación o disimulación de dicho producto;
 - h. Mecanismos y métodos legales y administrativos apropiados y eficientes para facilitar la restitución del producto de delitos tipificados con arreglo a la presente Convención;
 - i. Métodos utilizados para proteger a las víctimas y los testigos que cooperen con las autoridades judiciales; y
 - j. Capacitación en materia de reglamentos nacionales e internacionales y en idiomas.
2. Los Estados parte considerarán, previa solicitud, la posibilidad de ayudarse entre sí en la realización de evaluaciones, estudios e investigaciones sobre los tipos, causas, efectos y costos de la corrupción en sus respectivos países con miras a elaborar, con la participación de las autoridades competentes y de la sociedad, estrategias y planes de acción contra la corrupción.

Artículo 61. Recopilación, intercambio y análisis de información sobre la corrupción

- a. Cada Estado Parte considerará la posibilidad de analizar, en consulta con expertos, las tendencias de la corrupción en su territorio, así como las circunstancias en que se cometen los delitos de corrupción.
- b. Los Estados parte considerarán la posibilidad de desarrollar y compartir, entre sí y por conducto de organizaciones internacionales y regionales, estadísticas, experiencia analítica acerca de la corrupción e información con miras a establecer, en la medida de lo posible, definiciones, normas y metodologías comunes, así como información sobre las prácticas óptimas para prevenir y combatir la corrupción.

- c. Cada Estado Parte considerará la posibilidad de vigilar sus políticas y medidas en vigor encaminadas a combatir la corrupción y de evaluar su eficacia y eficiencia.

2.2 Convención Interamericana contra la Corrupción

La Convención Interamericana contra la Corrupción fue suscrita en Caracas en marzo de 1996 y tiene dentro de sus propósitos “*Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción*”. Con miras a lograr el objetivo final –erradicar la corrupción–, es necesario tomar medidas para prevenir, detectar y sancionar (estas dos últimas acciones corresponderían a la acción de combatir de la Convención de Naciones Unidas). La Convención está conformada por 28 artículos y fue aprobada en Colombia mediante la ley 412 de 1997.

Medidas preventivas

La Convención Interamericana contra la Corrupción incluye las siguientes medidas preventivas:

1. **Adoptar normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas.** Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. Establecerán también las medidas y sistemas que exija a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento. Tales medidas ayudarán a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública.
2. **Mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento** de dichas normas de conducta.
3. **Instrucciones al personal de las entidades públicas,** que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades.
4. **Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas** en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda.
5. **Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado** que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas.
6. **Sistemas adecuados para la recaudación y el control de los ingresos del Estado,** que impidan la corrupción.
7. **Leyes que eliminen los beneficios tributarios a cualquier persona o sociedad** que efectúe asignaciones en violación de la legislación contra la corrupción de los Estados Partes.
8. **Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien** de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno.

9. **Órganos de control superior**, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.
10. **Medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros**, tales como mecanismos para asegurar que las sociedades mercantiles y otros tipos de asociaciones mantengan registros que reflejen con exactitud y razonable detalle la adquisición y enajenación de activos, y que establezcan suficientes controles contables internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción.
11. **Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales** en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.
12. El estudio de otras **medidas de prevención que tomen en cuenta la relación entre una remuneración equitativa y la probidad** en el servicio público.

Actos de corrupción

La Convención presenta los actos de corrupción que son objeto de tratamiento y determina que los países firmantes deberán tipificarlos dentro de sus legislaciones internas; los actos de corrupción contemplados por la Convención son los siguientes:

Artículo VI. Actos de corrupción.	
1. La presente convención es aplicable a los siguientes actos de corrupción:	
a.	El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
b.	El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
c.	La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;
d.	El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo, y
e.	La participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.
f.	La presente Convención también será aplicable, de mutuo acuerdo entre dos o más Estados Partes, en relación con cualquier otro acto de corrupción no contemplado en ella.

La Convención también incluye los delitos de soborno transnacional, de enriquecimiento ilícito, el aprovechamiento indebido de la información conocida en ejercicio del cargo público, el tráfico de influencias y el aprovechamiento indebido de los bienes del Estado. Determina la Convención que la extradición se aplicará a los delitos que se propone tipificar y establece medidas sobre bienes y secreto bancario destinadas a facilitar tanto el seguimiento como la sanción de los delitos.

3. ORIENTACIONES PARA LA INCLUSIÓN DEL ENFOQUE ANTICORRUPCIÓN DESDE LAS CONVENCIONES

3.1 Aspectos generales

Las Convenciones Internacionales comprometen a los Estados parte y son adoptadas mediante legislación interna, razón por la cual se convierten en normas de obligatorio cumplimiento por el Estado en todos sus niveles de gobierno. En el marco de un Estado unitario como el colombiano, las medidas que implican la expedición de leyes le corresponden en forma exclusiva al nivel nacional, por intermedio del Congreso de la República, pero en la mayoría de las medidas restantes, tanto preventivas como de investigación, de sanción y de organización institucional, las entidades territoriales tienen responsabilidades que obviamente deben ser adaptadas a su tamaño y complejidad administrativa. A continuación se presentan las orientaciones generales para la incorporación de dichos acuerdos en las políticas territoriales:

- a. Las Convenciones Internacionales de Lucha contra la Corrupción, adoptadas mediante las Leyes 970 de 2005 y 412 de 1997, son el marco jurídico general para el diseño y puesta en marcha de políticas territoriales de lucha contra la corrupción; **por tanto, las entidades territoriales deben adoptar las decisiones allí tomadas en sus planes de desarrollo e instrumentos de política y de gestión.**
- b. Las Convenciones recomiendan la adopción de políticas integrales de lucha contra la corrupción, **lo cual corresponde no solamente al nivel nacional, sino también a las entidades territoriales.**
- c. Las Convenciones Internacionales tienen un enfoque que combina medidas preventivas, medidas de investigación y sanción, junto con medidas en materia de organización institucional; **es recomendable que las entidades territoriales adopten en sus políticas y en el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano – establecido en el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011 y en el Decreto 2641 de 2012–, esta clasificación de las medidas.**
- d. En cuanto a las medidas preventivas, las convenciones apuntan a promover una gestión íntegra en las entidades territoriales, lo cual se concreta en una gestión comprometida con los principios de eficiencia, transparencia y respeto por las normas. **El énfasis debe ponerse en áreas de la gestión como la contratación, la vinculación del personal, el manejo de los recursos financieros, y la transparencia y el acceso a la información.**
- e. En materia de investigación y sanción las principales herramientas son nacionales, sin embargo, **las entidades territoriales deben establecer y/o fortalecer mecanismos**

internos de identificación y sanción de conductas irregulares y de reporte a los órganos de control.

- f. En materia de **organización** las entidades territoriales deben:
- ◆ Crear o reforzar **unidades especializadas de lucha contra la corrupción o garantizar la existencia de funcionarios responsables** del tema, según del tamaño y complejidad administrativa de la entidad territorial;
 - ◆ Establecer **mecanismos de coordinación** entre entidades públicas;
 - ◆ **Vincular a la sociedad civil** y establecer mecanismos de coordinación, consulta y seguimiento.

3.2 Recomendaciones específicas para la incorporación en el proceso de gestión de entidades territoriales

Como el fenómeno de la corrupción es un obstáculo para el desarrollo, la gobernabilidad y la paz, en términos de la gestión pública, es necesario adoptar medidas y desarrollar políticas que tiendan, por un lado, a blindar el proceso de gestión administrativa; y, por el otro, a generar mecanismos para proteger la prestación de bienes y servicios por parte de las autoridades. A continuación se proponen, en este sentido, lineamientos prácticos para incorporar acciones específicas de lucha contra la corrupción en ámbitos de gestión claves en departamentos y municipios.

3.3 Inclusión en los Planes de Desarrollo municipal y departamental

El punto de partida es la inclusión de los lineamientos de las Convenciones en la formulación y gestión de los planes de desarrollo municipal y departamental. Este debe ser un enfoque transversal que se expresa de manera concreta en diferentes objetivos y líneas de acción. Las propuestas son:

Inclusión de medidas y compromisos anticorrupción específicos

Unos y otras asociados a la finalidad de desarrollo institucional (capacidad de gestión) y gobernabilidad (buen gobierno) creando objetivos, estrategias y proyectos orientados a...

- ◆ Aumentar las capacidades institucionales para prevenir y corregir los riesgos de corrupción asociados al proceso de gestión administrativa.
- ◆ Contribuir en la identificación, investigación y sanción de hechos de corrupción a través del aumento de las capacidades de auto regulación de la entidad y en coordinación con los órganos de control (fiscal y disciplinario) y los de control administrativo.

En los siguientes numerales se presentan a continuación algunas medidas que, a modo de ejemplo, pueden ser desarrolladas por las entidades territoriales:

1. Medidas orientadas a la Prevención

- ◆ Elaborar mapas de riesgos de corrupción y planes anticorrupción en dos dimensiones: la gestión administrativa y lo misional.
- ◆ Fortalecer la función de control interno y control interno disciplinario tanto en lo relativo al seguimiento y control a la gestión como a la incorporación de mecanismos que alerten específicamente la corrupción en los procesos, los resultados y el impacto de la gestión.
- ◆ Diseñar instrumentos de transparencia para la relación con el sector privado en la coproducción de bienes y servicios públicos.
- ◆ Desarrollar programas permanentes de promoción y capacitación en anticorrupción y transparencia dirigidos a las autoridades –alcalde, gobernador, miembros de corporaciones públicas–, los servidores públicos de todos los niveles, los contratistas (servicios personales y producción de bienes y servicios), los miembros de instancias de participación, de organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general
- ◆ Trazar políticas orientadas a dignificar la labor del servidor público, como selección meritocrática, remuneración adecuada, escalas de sueldos equitativas, capacitación, seguimiento al desempeño, estabilidad.
- ◆ Trazar políticas para funcionarios que ocupan cargos especialmente vulnerables a la corrupción (mecanismos de selección especiales, rotación del cargo).
- ◆ Trazar políticas orientadas a la manifestación y trámites de conflictos de intereses y declaraciones públicas de bienes, rentas y patrimonio de funcionarios de alto nivel y cargos de mayor vulnerabilidad a la corrupción.
- ◆ Trazar políticas orientadas a blindar los procesos de contratación pública de los riesgos y hechos de corrupción.
- ◆ Adoptar mecanismos para el fortalecimiento de la producción y entrega de información pública
- ◆ Adoptar mecanismos que garanticen la rendición de cuentas a la ciudadanía como un proceso permanente de la gestión pública.
- ◆ Promover el control social a través de veedurías, auditorías ciudadanas y otras instancias de participación ciudadana⁴⁹, etc.; tanto a la ejecución del Plan de Desarrollo como a la gestión administrativa y la ejecución de programas y proyectos.

2. Medidas orientadas a la investigación y la sanción

- ◆ Fortalecer la función de control interno y control interno disciplinario tanto en lo relativo al seguimiento y control a la gestión como a la incorporación de mecanismos que alerten específicamente la corrupción en los procesos, los resultados y el impacto de la gestión.
- ◆ Diseñar y poner en marcha de una estrategia coordinada con los órganos de control para aportar a la investigación y la sanción de hechos de corrupción en la entidad pública.
- ◆ Diseñar y poner en marcha de canales de denuncia de hechos de corrupción tanto a escala interna como externa.

3. Medidas orientadas a la acción integral (prevención, investigación y sanción)

- ◆ Crear una dependencia o de un cargo que se haga responsable de liderar y orientar las medidas y políticas anticorrupción dentro de la entidad. Este liderazgo debe enmarcarse en enfoques de coordinación y comunicación interinstitucional.
- ◆ Diseñar y adoptar de una política pública integral de anticorrupción, y elaborar los planes anuales establecidos en la Ley 1474 de 2011.
- ◆ Hacer la asignación presupuestal adecuada a las necesidades y exigencias de la gestión anticorrupción en la entidad territorial.

⁴⁹ Aquellas que tienen dentro de sus funciones el control social, algunas de ellas: Junta Municipal de Educación, Ligas de Usuarios en Salud, Comités de Participación Comunitaria en Salud, Comités Municipales de Desarrollo Rural, Consejos Territoriales de Planeación, Juntas Administradoras Locales, Consejo Municipal de Juventud, etc.

3.4 Medidas asociadas a estrategias específicas del Plan de Desarrollo

Estas estrategias deben diseñarse de forma tal que involucren sectores, programas y proyectos en construcción de obras de infraestructura; prestación de servicios de salud, agua potable y saneamiento básico; atención a población en situación de pobreza, desplazamiento, víctimas y demás sectores vulnerables, se pueden definir objetivos en torno al diseño e implementación de medidas que contribuyan a prevenir la corrupción en los procesos y los resultados en áreas de gestión específicas.

Pueden considerarse acciones como las siguientes:

- ◆ Elaborar un mapa de riesgos de corrupción del sector, programa o proyecto priorizado por su nivel de riesgo.
- ◆ Crear un comité de gestión de riesgos anticorrupción en los sectores determinados como vulnerables que lidere las acciones de mitigación en coordinación con la unidad ejecutora del área, el programa o el proyecto.
- ◆ Efectuar la declaración de potenciales conflictos de intereses por parte de los miembros del equipo ejecutor del sector, el programa o el proyecto.
- ◆ Habilitación de líneas de atención de denuncias para el sector, programa o proyecto.
- ◆ Entrega de información pública de manera permanente a las instancias de control social y a la ciudadanía en general aplicando del principio de transparencia activa.

3.5 Inclusión de medidas y políticas presentes en todo el proceso de gestión pública

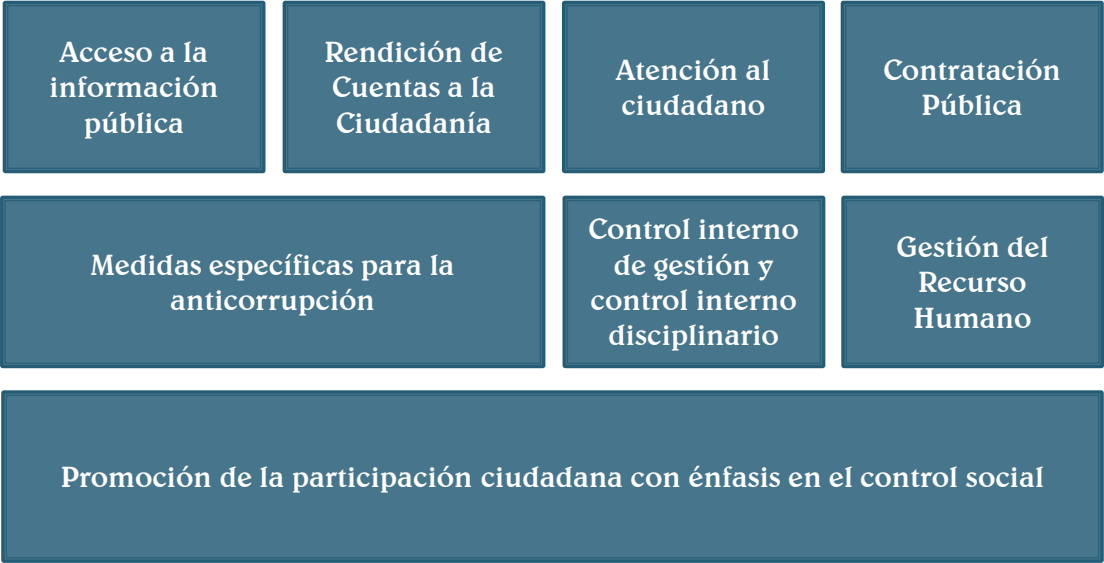
El día a día de la gestión pública requiere estrategias y acciones permanentes en torno a la lucha contra la corrupción. En este sentido, es recomendable priorizar acciones de prevención, investigación y sanción en áreas especialmente vulnerables y proclives a los intereses propios de la corrupción. Tales áreas especialmente pueden ser entendidas como⁵⁰:

- ◆ **Ámbitos de gestión vulnerables a la corrupción:** son aquellos que presentan fallas y/o debilidades en su diseño institucional y normativo que, sumado al monto de recursos económicos que maneja y/o al interés político existente, representan un escenario de oportunidad para el accionar de los individuos corruptos.
- ◆ **Ámbitos de gestión proclives a la corrupción:** se asocia a escenarios institucionales donde se han comprobado actuaciones que atentan contra el bien público, la sociedad y la transparencia administrativa y crea una cultura organizacional permeable a la realización de actos corruptos.

⁵⁰ En el marco del Programa Transparencia para la Paz y el Desarrollo viene desarrollando guías prácticas para el diseño y adopción de mapas de riesgo y planes anticorrupción en entidades territoriales, de acuerdo en lo dispuesto en la Ley 1474 de 2011. Allí se ha planteado: “De acuerdo con las características y dinámicas del proceso de gestión de cada entidad, se pueden identificar ámbitos de gestión proclives o vulnerables a la corrupción”. Las categorías mencionadas en este documento son las que se trabajan en Programa Transparencia para la Paz y el Desarrollo. (2013). *Construcción del Plan Anticorrupción. Guía Práctica*. Componente 2: Autoridades Estatales Instructivos asociados a la Metodología para la elaboración de los Planes Anticorrupción.

Los ámbitos de la gestión administrativa que son priorizados en esta propuesta presentada con el gráfico 3.

Gráfico 3



Estos ámbitos de gestión pueden tener acciones “tipo” relacionadas con las medidas que plantean las convenciones anticorrupción, dentro de las cuales se encuentran algunas de las propuestas que a continuación se enuncian en tres categorías:

1. Medidas preventivas
2. Medidas de investigación y sanción
3. Medidas de organización

MEDIDAS PREVENTIVAS	
Ámbito de gestión	Medidas y acciones (tipo) propuestas
Acceso a la información	◆ Fortalecer los procesos y los procedimientos para la generación de información oportuna, veraz y clara. ◆ Hacer públicos y accesibles todos los lineamientos normativos y los procedimientos de la gestión pública, relacionados con la toma de decisiones presupuestales, de contratación de bienes y servicios, y con la selección de beneficiarios de programas sociales y transferencias condicionadas. ◆ Señalar la obligación de todas las entidades en la gestión documental, de archivo y en la producción de información pública. ◆ Documentar todas las acciones de gobierno y gestión pública en la medida que no lo restrinja la ley –actas de reuniones en donde se tomaron decisiones, informes de viajes de funcionarios, respuesta a derechos de petición, etc.–. Esto permitirá posteriormente publicar esta información como documentos de interés general para los ciudadanos. ◆ Fortalecer los sistemas de información incorporando la producción no sólo de información útil para la gestión de la entidad sino la información útil para el ciudadano. ◆ Tramitar con diligencia los derechos de petición, y promover en las autoridades y servidores públicos el respeto y el reconocimiento de esta acción constitucional. ◆ Hacer públicos los resultados de los procesos de auditoría, evaluación e iniciativas de veeduría ciudadana.
Rendición de Cuentas a la ciudadanía	◆ Diseñar la estrategia de rendición de cuentas anual como un proceso permanente que involucra a todas las entidades y obliga a la existencia de sistemas de información eficientes. ◆ Capacitar a todos los miembros de la entidad territorial sobre la rendición de cuentas a la ciudadanía. ◆ Diseñar y ejecutar campañas formativas y publicitarias sobre la rendición de cuentas como deber y derecho de ciudadanos y gobernantes. ◆ Diseñar un plan de comunicaciones con énfasis en la entrega de información sobre resultados de la gestión. El estilo de la comunicación debe ser transparente y franca, y no reducirse a la publicidad oficial.
Atención al Ciudadano	◆ Adoptar un sistema de atención al ciudadano que contenga el canal de quejas y reclamos de la entidad territorial, y establezca procedimientos: · Para dar a conocer al público en general los temas de mayor preocupación. · Para incorporar acciones de mejoramiento en la gestión de acuerdo a las inquietudes de los ciudadanos. ◆ Dar eficiencia en la recepción y respuesta de peticiones, quejas y reclamos por parte de los ciudadanos. ◆ Rendir informes sobre las peticiones, quejas y reclamos de los ciudadanos. Realizar publicación proactiva de informes sobre seguimiento y acción frente a las quejas y reclamos, derechos de petición, entre otros. ◆ Generar mecanismos para que los informes de PQR retroalimenten la gestión de las dependencias y la entidad en general.

MEDIDAS PREVENTIVAS	
Ámbito de gestión	Medidas y acciones (tipo) propuestas
Gestión del Recurso Humano/ Talento Humano	◆ Vincular los mejores funcionarios en los cargos de libre nombramiento y remoción, aplicando principios de meritocracia para su selección, así como acciones de transparencia para dar a conocer dichos procesos de selección como los criterios que se aplicarán. ◆ Diseñar y adoptar sistemas de contratación de personal (servicios personales) basados en los principios de la meritocracia. ◆ Diseñar y adoptar medidas de prevención y trámite de conflicto de intereses para autoridades y servidores públicos. Los funcionarios deberán firmar un documento público que los compromete a declarar en forma anticipada o cuando se esté configurando un potencial conflicto de intereses. ◆ Impulsar la publicidad de las declaraciones de conflictos de intereses de las autoridades y servidores públicos, dando énfasis especial en el gabinete de gobierno. ◆ Diseñar y adoptar planes de capacitación y formación a autoridades y servidores públicos basados en la ética de lo público y en la lucha contra la corrupción. ◆ Promover mecanismos de regulación y control para el manejo de recursos financieros y presupuestal por parte de las autoridades y servidores públicos. ◆ Desarrollar mecanismos para hacer cumplir las normas generales y anticorrupción. ◆ Crear sistemas de declaración de bienes y rentas eficientes (seguimiento, control y publicidad). ◆ Publicar información que permita ser transparente sobre: el equipo de gobierno, criterios de los nombramientos, publicaciones de actas más allá de las obligaciones legales ◆ Promover sistemas de gestión del recurso humano con instrumentos de estímulos al desempeño (evaluación eficiente, ingresos justos y equitativos, capacitación en los temas misionales y de apoyo). ◆ Establecer medidas para evitar la práctica de la puerta giratoria entre la Administración Pública de las entidades territoriales y el sector privado. ◆ Desarrollar campañas y formación a funcionarios públicos sobre el derecho y el deber ciudadano de participar en la toma de decisiones y la fiscalización de la gestión pública, orientadas a aumentar su disponibilidad, receptividad y apoyo a las actividades adelantadas por la ciudadanía.
Contratación Pública	◆ Aplicar las normas de manera rigurosa en los procesos de contratación. La contratación de la entidad territorial debe garantizar la igualdad de oportunidades, el debido proceso y la selección objetiva de los contratistas, incluso en los procesos que involucren la adjudicación directa. ◆ Establecer códigos de relacionamiento entre la entidad territorial con el sector privado, donde se privilegie la publicación de información sobre los proveedores y principales contratistas de las entidades territoriales, así como los resultados de las convocatorias o licitaciones en las que participaron. ◆ Cualificar los equipos encargados de todos los momentos del proceso de contratación, mediante capacitación en el componente normativo, ético y de riesgos de corrupción.

MEDIDAS PREVENTIVAS	
Ámbito de gestión	Medidas y acciones (tipo) propuestas
	◆ Implementar mecanismos para hacer cumplir los mecanismos de protección contra la corrupción en el proceso de contratación. ◆ Fortalecer la publicidad eficiente del proceso de contratación. ◆ Fortalecer la figura de la interventoría y la supervisión. ◆ Desarrollar medidas de control y evaluación permanente sobre los funcionarios responsables de la contratación en la entidad territorial.
Promoción de la participación con énfasis en control social	◆ Realizar campañas de formación al ciudadano sobre el derecho y el deber de contribuir con la fiscalización de la gestión pública. ◆ Hacer eficiente la entrega de información sobre todo el proceso de gestión a la ciudadanía. ◆ Promover la intervención activa de todas las instancias de participación que contemplan el control social dentro de sus funciones. ◆ Crear una dependencia y/o los cargos para funcionarios encargados de hacer un enlace amigable con la ciudadanía en todo lo relacionado con la participación ciudadana. ◆ Promover auditorías a proyectos y programas prioritarios en conjunto con organizaciones de la sociedad civil. ◆ Dar a conocer a la ciudadanía a través de los canales establecidos, el código de conducta de los funcionarios públicos del municipio o departamento, así como las pautas de relacionamiento con los diferentes actores, a fin de generar un lenguaje común y acciones de autorregulación y control social a las actuaciones tanto de los funcionarios como de los contratistas públicos. ◆ Hacer visibles los resultados de los ejercicios de control social realizados por los ciudadanos, especialmente los que hayan sido fruto de la acción de veedurías ciudadanas, a la vez que se evalúen y adoptan estos resultados para la generación acciones de mejoramiento de la gestión institucional.
Control Interno de Gestión y Control Interno Disciplinario	◆ Garantizar que la entidad cuente con los sistemas, procesos y procedimientos necesarios para aplicar las normas y cumplir con lo establecido en el Plan de Desarrollo. ◆ Promover y fortalecer el Sistema de Control Interno como mecanismo de autorregulación a la gestión. Es importante dotar a la oficina de herramientas y reconocimiento para que desarrolle sus acciones con autonomía y rigurosidad. ◆ Establecer mecanismos destacados de seguimiento y evaluación a la gestión de políticas/planes y medidas anticorrupción. ◆ Entrega de información oportuna y veraz a las Contralorías ya sea la nacional o la territorial, al Ministerio Público, las entidades del orden nacional que hacen control institucional –Superintendencias, Departamento Nacional de Planeación, entre otras–, sobre los asuntos de su competencia y sobre los que la requieran. ◆ Identificar en los informes producidos por los órganos de control institucional aspectos susceptibles de incluirse en el mapa de riesgos de corrupción, y definir acciones para su mitigación y mejoramiento. ◆ Las oficinas de control interno establecerán un procedimiento con arreglo a la ley, pero con mayor transparencia, para hacer seguimiento a los potenciales conflictos y establecer alertas. ◆ Promover acciones para la identificación y revisión de situaciones denunciadas por la ciudadanía y los medios de comunicación.

MEDIDAS PREVENTIVAS	
Ámbito de gestión	Medidas y acciones (tipo) propuestas
Medidas Anticorrupción	◆ Diseñar estrategias de prevención de hechos de corrupción (estratégicas y anuales). Ello incluye formular el mapa de riesgos de corrupción, los planes anticorrupción y las estrategias de gestión para dicho plan. ◆ Publicar informes de seguimiento sobre el plan anticorrupción y del mapa de riesgos de corrupción. ◆ Diseñar normas y códigos de conducta para servidores públicos. Establecer un decálogo de los valores o de las actitudes de la administración. Esta "Hoja de ruta ética", permitirá alinear las acciones de los funcionarios y dar a conocer a los ciudadanos "los mínimos éticos" que deben tener en cuenta para relacionarse con la Administración Pública. ◆ Tomar medidas para evitar el soborno en los procesos de contratación de obras y servicios como en la contratación de personal. ◆ Tomar medidas para evitar el soborno en la entrega de subsidios y transferencias condicionadas a la población. ◆ Tomar medidas para evitar el soborno en la entrega de bienes y servicios a la población. ◆ Tomar medidas para evitar el soborno en el marco de auditorías (órganos de control), interventorías o supervisiones a contratos. ◆ Fortalecer los procesos de seguimiento de ejecución presupuestal y contable para identificar hechos de corrupción. ◆ Rotar personal en funciones altamente sensibles a la corrupción. ◆ Crear un grupo multidisciplinario y de interdependencias para el análisis y seguimiento de las acciones anticorrupción de la entidad. ◆ Desarrollar campañas, capacitación y procesos de fortalecimiento de organizaciones sociales sobre los aspectos normativos, conceptuales y prácticos de la lucha contra la corrupción. Lo anterior significa hacer énfasis especial en los diferentes delitos de corrupción castigados por la ley, como identificarlos y cómo denunciarlos.

MEDIDAS DE INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN	
Medidas y acciones (tipo) propuestas	
◆ Respetar y promover la libertad de denunciar actos de corrupción tanto por parte de los ciudadanos y servidores públicos. Para esto, se requiere levantar la información necesaria sobre una ruta de la denuncia segura, establecer contacto con órganos de control local y nacional responsables de recibir tales denuncias, y diseñar un canal de denuncia que permita orientar al ciudadano sobre como transmitir las denuncias de acuerdo con los temas y competencias de las autoridades locales o nacionales. ◆ Promover mecanismos de protección al denunciante externo, en asocio con la autoridad correspondiente en el nivel nacional ◆ Desarrollar mecanismos de identificación de situaciones de soborno en la contratación pública, en la contratación de bienes y servicios, en la entrega de subsidios y bienes y servicios a la comunidad con su correspondiente informe a los órganos de control institucional y de investigación. ◆ Implementar mecanismos de identificación de situaciones de soborno en procesos de auditoría, supervisión y control con su correspondiente informe a los órganos de control institucional y de investigación.	

MEDIDAS ORGANIZATIVAS	
Medidas y acciones (tipo) propuestas	
◆	Construir un canal de denuncia interno para los funcionarios públicos, seguro, confiable, y que tenga interrelación con órganos de control independientes a las entidades territoriales.
◆	Construir un canal de denuncia externo y anónimo, y en él definir mecanismos o rutas para facilitar el acceso de los ciudadanos a los órganos de control, con el fin de denunciar todo acto o incidente que pueda considerarse como delito de corrupción.
◆	Los departamentos deben poner en funcionamiento y estimular la existencia de los Consejos Regionales de Moralización (artículo 65 de Estatuto Anticorrupción).
◆	Las entidades territoriales pueden establecer instancias de participación y/o invitar a las instancias existentes de tal manera que permitan la intervención de la ciudadanía en la información, consulta, recomendación y fiscalización sobre las iniciativas anticorrupción de la entidad.



A MANERA DE CONCLUSIÓN

Desde el 2012 la Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno (DJSJ) del DNP ha venido apoyando a la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República en la formulación de la política de lucha contra la corrupción (Documento CONPES). Paralelamente, se planteó la necesidad de llevar a cabo acciones encaminadas a fortalecer las herramientas y generar recomendaciones en materia de implementación de políticas anticorrupción así como la aplicación de instrumentos internacionales en las entidades territoriales. Por ello, el 15 de agosto de 2012 se suscribió un convenio de asociación (DNP 656 de 2012) con la Corporación Transparencia por Colombia (TpC), dada la experiencia de dicha organización en temas relacionados con transparencia, anticorrupción y trabajo con entidades del nivel territorial así como con otras organizaciones de la sociedad civil. El convenio en mención se enmarca en un Contrato de Subvención suscrito entre TpC y la Unión Europea: “Transparencia para la Paz y el Desarrollo”.

Como resultado de dicho convenio surgieron dos documentos objeto de publicación:

- ◆ Lineamientos para la elaboración de políticas territoriales de lucha contra la corrupción.
- ◆ Recomendaciones de política pública para la incorporación del enfoque de las convenciones internacionales de lucha contra la corrupción en el escenario territorial.

El primer documento: *Lineamientos para la elaboración de políticas territoriales de lucha contra la corrupción*, se orientó a ofrecer a las entidades territoriales orientaciones e información para la elaboración, ejecución y seguimiento de políticas de lucha contra la corrupción. Incluyó las etapas iniciales de preparación de la política y la identificación de los actores responsables; los elementos para el diagnóstico de la corrupción; las recomendaciones sobre los objetivos; las posibles líneas de acción; y las recomendaciones para la implementación, coordinación, seguimiento y evaluación de la política. Como soporte se elaboraron anexos orientados a proporcionarle a las entidades territoriales mayores herramientas en materia de marco conceptual, normas, políticas nacionales y fuentes de información relacionadas con la lucha contra la corrupción, los cuales se anexan en formato CD.

El segundo documento: *Recomendaciones de política pública para la incorporación del enfoque de las convenciones internacionales de lucha contra la corrupción en el escenario territorial* contiene las recomendaciones de política sobre la forma mediante la cual se debe incorporar el enfoque de las convenciones internacionales (Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción) en sus actividades de lucha contra la corrupción en el escenario territorial. En sus apartes se describió la importancia de las convenciones internacionales en la realidad nacional y la relevancia de su aplicabilidad en el nivel territorial; las convenciones vigentes de lucha contra la corrupción y sus aspectos más relevantes sobre medidas preventivas, sancionatorias y de control; y unas recomendaciones prácticas dirigidas a las entidades territoriales de cómo incorporar lo dispuesto en las convenciones en el nivel territorial.

En conclusión, estos documentos constituyen un instrumento que tendrá relevancia en la medida en que las autoridades territoriales asuman la lucha contra la corrupción como un compromiso prioritario y cumplan con las disposiciones legales en la materia; y, a su vez, les posibilitan las herramientas necesarias para desarrollar sus programas de Gobierno, ajustándolos a los estándares internacionales en esta materia.