



Recomendaciones para
combatir la corrupción en Colombia,
Comisión de Expertos Anti-Corrupción

Octubre 2021

Antecedentes

La corrupción es uno de los principales obstáculos al desarrollo socioeconómico, la consolidación de un Estado eficaz y eficiente y el fortalecimiento de la democracia en Colombia. Tras las movilizaciones más intensas del siglo XXI, y frente al creciente descontento social, es urgente fortalecer la confianza en las instituciones públicas y la capacidad del Estado para responder a las demandas sociales, tareas estrechamente vinculadas con la lucha contra la corrupción. La corrupción entendida como el abuso de un poder encomendado para el beneficio privado en detrimento del interés general socava el crecimiento futuro de la economía al impactar negativamente la cobertura y calidad de los servicios públicos y distorsionar la asignación de recursos en la economía (Mauro, 1995 y 1998; Acemoglu, 1995; Gupta et al., 2002). En el ámbito político y social, la corrupción erosiona la legitimidad de las instituciones públicas y privadas, disminuye la confianza en la democracia, y deteriora el tejido social (Perry y Saavedra, 2018). Asimismo, la corrupción afecta el Estado Social de Derecho y el cumplimiento de los Derechos Humanos (Nash, 2019). Lo anterior, se refleja en la opinión pública, que percibe la corrupción como uno de los principales problemas del país. De hecho, según la encuesta de Invamer-Gallup, cuando iniciaron las movilizaciones en la última semana de abril del 2021 la corrupción era el problema más importante que tenía Colombia para el 32 por ciento de los encuestados, por encima de cualquier otro problema, al igual que en la última medición en el mes de agosto.

Fedesarrollo ha priorizado en los últimos años el análisis de políticas públicas en materia de transparencia y anticorrupción como una línea estratégica de la entidad. Este trabajo se ha materializado en diversas publicaciones con investigaciones internas y trabajos de investigadores externos, sobre varios elementos asociados a la corrupción en Colombia, incluyendo los riesgos de corrupción en la contratación pública, el análisis de redes de macrocorrupción, los determinantes de la corrupción a nivel subnacional, y el funcionamiento del sistema de justicia. Además, se han desarrollado trabajos generales que diagnostican la

problemática de la corrupción en el país desde una perspectiva amplia y proponen recomendaciones en distintos sectores. Estos documentos, disponibles en la página de Fedesarrollo (www.fedesarrollo.org.co/es/content/comision-de-expertos-anti-corrupcion), e investigaciones de instituciones como Transparencia por Colombia, Dejusticia, la Misión de Observación Electoral, y la Universidad de los Andes, entre otros aportes a la literatura nacional, sirvieron de insumo a las recomendaciones listadas en este documento.

Con miras a construir sobre esta base de conocimiento y generar propuestas concretas e implementables para reducir la corrupción, Fedesarrollo ha liderado desde enero de 2021 una Comisión de expertos anticorrupción. La comisión, conformada por Alejandra Barrios, Catalina Botero, Andrés Hernández, Luis Fernando Mejía, Vivian Newman, Mónica Pachón, Pablo Querubín y Elisabeth Ungar, representantes de la sociedad civil, la academia, y exservidores públicos, tenía el mandato de debatir durante cinco meses los problemas asociados a la corrupción en tres áreas principales— la política electoral, la justicia y organismos de control, y la operación del Estado— y proponer recomendaciones para resolverlos. Los aportes de los comisionados se concentraron en sus áreas de especialidad desde una perspectiva sistémica. Fedesarrollo ha fungido como la secretaría técnica de la comisión, organizando su trabajo, elaborando insumos para las discusiones y desarrollando entrevistas. Adicionalmente, respaldando el trabajo liderado por Fedesarrollo, Transparencia por Colombia, Dejusticia y la MOE han aportado institucionalmente a la iniciativa de formular recomendaciones, proceso al que invitamos a otras organizaciones de la sociedad civil.

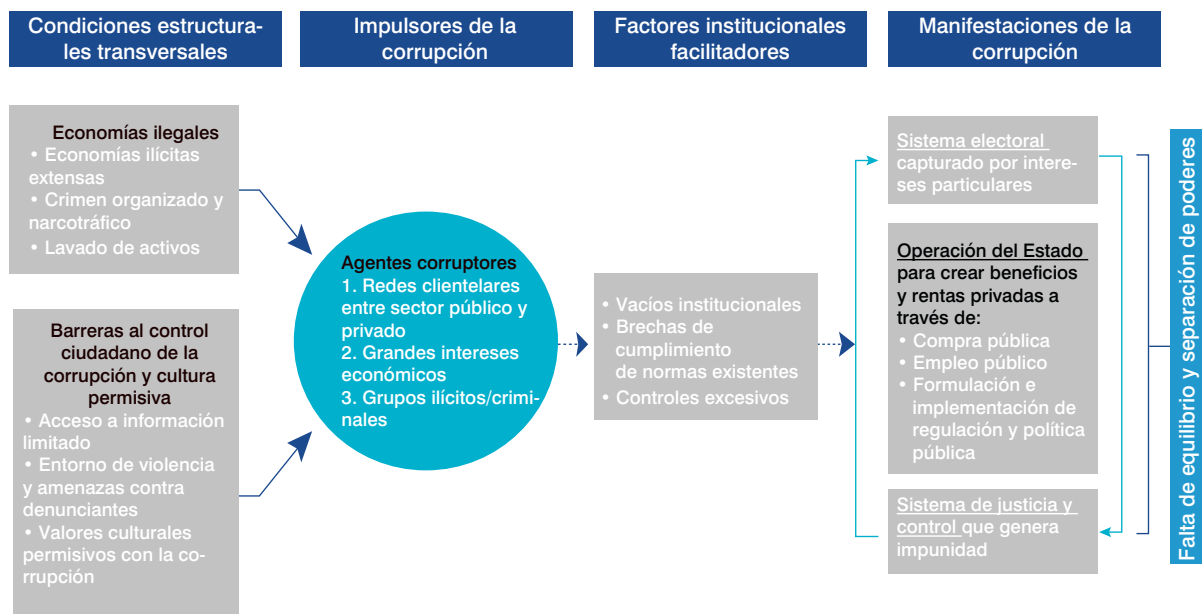
Marco conceptual

La corrupción es un fenómeno complejo que abarca una diversa gama de acciones, desde el soborno pequeño solicitado por un policía hasta los grandes escándalos de corrupción en las altas esferas del Estado. Por

lo anterior, las estrategias para combatir la corrupción deben partir de un diagnóstico sólido que permita entender qué clase de actividades corruptas afectan más a un país, en qué áreas o sectores de la función pública y la economía se manifiestan, y cuáles son los factores que la propician. Nuestro diagnóstico parte de la idea de que las manifestaciones más graves de la corrupción en el país reflejan la capacidad de intereses particulares para capturar la política y el Estado. Estos agentes corruptores se pueden agrupar en tres categorías: i. las redes clientelares entre el sector público y privado, que abarcan los varios actores que permiten la operación del

clientelismo político a gran escala; ii. los grandes intereses económicos, incluyendo los grupos económicos y los grandes terratenientes, cuyo poder les permite incidir en las decisiones de las autoridades públicas de forma indebida; y iii. los grupos ilícitos como el crimen organizado, los paramilitares y guerrillas, y las organizaciones dedicadas al narcotráfico, contrabando, minería ilegal, y otras actividades ilícitas, que cuentan con una enorme capacidad de corromper los actores políticos y servidores del Estado por el ejercicio de la violencia.

Figura 1:
Resumen del marco conceptual



La corrupción propiciada por estos actores suele tener origen en el sistema electoral, en donde aprovechan la dependencia del financiamiento privado, la debilidad de las autoridades electorales, y la ausencia de partidos políticos fuertes para garantizar que los candidatos elegidos defiendan sus intereses particulares. Esta captura de la política electoral lleva, a su vez, a abusos en la operación del Estado para generar rentas y beneficios privados para estos mismos grupos. Los mecanismos principales para distribuir estos beneficios son la contratación pública, el empleo público, y la formulación e implemen-

tación de regulaciones y políticas públicas. Finalmente, al lograr influir de forma indebida en las decisiones de los funcionarios elegidos, estos actores también pueden capturar el sistema de justicia y los organismos de control para garantizar que los delitos y faltas que cometen permanezcan impunes. De esta forma, se concreta un ciclo vicioso de captura que afecta los tres ámbitos institucionales y que se ve facilitado por la falta de separación entre los poderes ejecutivo, legislativo, y judicial.

La captura de la política y el Estado por estos intereses refleja deficiencias institucionales en áreas como las normas electorales, el régimen de compras y empleo público, el proceso legislativo y regulatorio, y la gestión del sistema judicial y de los organismos de control. A veces estas deficiencias toman la forma de vacíos institucionales. En otros casos, representan brechas en el cumplimiento de las leyes vigentes. También surgen por la existencia de controles excesivos que crean incentivos perversos a favor de la corrupción al introducir riesgos de captura de los organismos de control, selección adversa en contra de la participación en el sector público y la contratación con éste de personas y empresas idóneas, y efectos no deseados en eficiencia administrativa. Finalmente, hay condiciones estructurales transversales que propician la manifestación de la corrupción en el país: las economías ilícitas, las barreras al control ciudadano y una cultura permisiva con la corrupción.

Este marco conceptual, resumido en la Figura 1, ha guiado el trabajo de la Comisión. Las 37 recomendaciones que han surgido de esta iniciativa están orientadas a las cinco áreas donde se ven las manifestaciones más graves de la corrupción —el sistema electoral, el sistema de justicia y organismos de control, la contratación pública, el empleo público, y la formulación e implementación de la política pública— además de las condiciones transversales.

Priorización y secuencia de implementación

Como indica el marco conceptual, la corrupción es un fenómeno complejo y multicausal, que debe combatirse a través de esfuerzos en distintos frentes. Sin embargo, desde la perspectiva de los tomadores de decisión en el sector público, privado, y sociedad civil, es necesario contar con un esquema de priorización para saber en dónde concentrar las estrategias anticorrupción. Por lo tanto, en el marco de la Comisión se hizo un ejercicio de priorización de las recomendaciones a partir de dos consideraciones: el impacto esperado en los niveles de

corrupción y la factibilidad de su implementación. Para evaluar el impacto esperado de la recomendación, se consideró el concepto de los miembros de la Comisión y los más de 50 expertos externos entrevistados, además de la evidencia internacional sobre su efectividad en países comparables. La factibilidad de las recomendaciones se midió a partir de tres variables: el plazo de su implementación, el costo fiscal estimado, y la jerarquía del cambio normativo requerido (reglamentario, legal o constitucional). De esta forma, se clasificó el impacto y factibilidad de cada recomendación como bajo, medio, o alto.

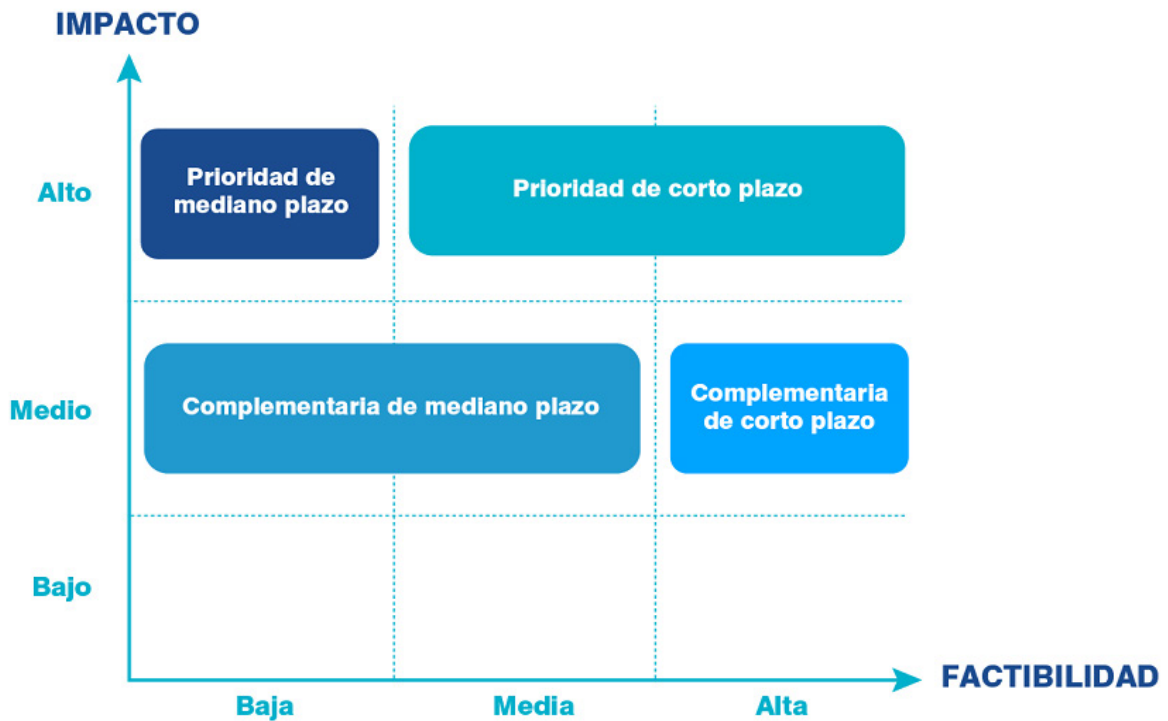
El resultado de este ejercicio se ve en la Figura 2, en donde las recomendaciones están agrupadas en cuatro categorías: 1) las prioridades de corto plazo, que deberían comenzar su ejecución de forma inmediata; 2) las prioridades de mediano plazo, que deberían buscar consensos políticos amplios para su implementación, 3) las complementarias de corto plazo, que deberían mostrar avances en el próximo año; y 4) las complementarias de mediano plazo, que deberían hacer parte de la agenda integral de lucha contra la corrupción en el país. Si bien cada una de las recomendaciones es importante en la lucha contra la corrupción, esta clasificación aporta al trabajo de priorización y secuenciación que es esencial para la formulación e implementación de políticas públicas eficaces.

Desde Fedesarrollo invitamos a una discusión sobre estas recomendaciones, reconociendo que son objeto de mejora, que requieren consensos amplios para su implementación, y que reflejan el reto de tener una agenda integral de lucha contra la corrupción en Colombia.

Luis Fernando Mejía
Theodore Kahn
Víctor Saavedra

Fedesarrollo

Figura 2:
Esquema de priorización y secuencia



Recomendaciones de la Misión por Priorización y Secuencia

1. Prioridad de corto plazo

1.2: Fortalecer la capacidad de investigar, regular y sancionar del Consejo Nacional Electoral con planta y presupuesto autónomo.

1.4: Garantizar la transparencia de ingresos y gastos de las campañas políticas.

2.2: Mejorar las técnicas y capacidad de investigación contra la corrupción usando ciencia de datos, inteligencia artificial, análisis de redes y contexto, compartiendo material probatorio y creando carpetas digitales, por parte de los organismos de control y la Fiscalía.

3.1: Limitar el abuso en el sector público de la contratación especial y las causales no competitivas de contratación.

3.4: Combatir las redes de corrupción en la contratación de las regiones del país con investigaciones más efectivas y esquemas de supervisión de las transferencias.

5.3: Digitalizar el proceso legislativo para garantizar transparencia en la proposición de enmiendas, conciliaciones y el trámite general de las leyes.

5.6: Asegurar la trazabilidad de los recursos de cupos indicativos desde su asignación hasta su ejecución, con un proceso público y transparente.

2. Prioridad de mediano plazo

- 1.1:** Consolidar la autonomía del Consejo Nacional Electoral frente a los partidos políticos.
- 1.3:** Avanzar hacia un financiamiento mayoritariamente público de las campañas políticas.
- 2.1:** Otorgar mayor autonomía al Fiscal, Procurador y Contralor modificando el proceso de nominación, fortaleciendo las inhabilidades y evitando sobreposición de periodos con la presidencia y el Congreso.
- 2.3:** Concentrar las funciones de la Procuraduría en la lucha contra la corrupción.
- 2.4:** Escindir las funciones de auditoría y sanción fiscal de la Contraloría, crear una jurisdicción fiscal y eliminar las contralorías territoriales.
- 2.6:** Fortalecer la independencia política, transparencia, y mecanismos de sanción de los magistrados de las altas cortes.
- 4.1:** Crear un esquema de transición de prestación de servicios a planta sin un aumento en el gasto fiscal.
- 4.2:** Fortalecer el diseño y ejecución de la política de talento humano en el Estado y del servicio civil.
- 5.7:** Utilizar esquemas no discrecionales y generales de asignación de subsidios en todos los niveles de gobierno y digitalizar los trámites de servicios del Estado.
- 6.1:** Prohibir el uso del efectivo para transacciones de inmuebles, vehículos y otros por encima de 10 millones de pesos.
- 6.4:** Fortalecer la cultura de la legalidad con campañas pedagógicas para toda la sociedad y establecer programas y revisiones curriculares en el sector educativo.

3. Complementaria de corto plazo

- 1.6:** Homologar las condiciones de las candidaturas independientes a las de los partidos políticos.
- 2.9:** Mejorar los estándares de calidad de la educación jurídica y crear códigos de ética en el derecho.
- 3.5:** Mejorar el talento humano en las oficinas de contratación estatal.
- 3.6:** Garantizar la calidad en el registro de la infor-

mación sobre contratación pública.

- 6.3:** Mejorar estándares de lucha contra la corrupción en el sector privado.
- 6.6:** Ofrecer información a la ciudadanía sobre la lucha contra la corrupción mediante la difusión de datos sistematizados, abiertos y comparables.
- 6.7:** Realizar una evaluación del impacto de los organismos de control en la lucha contra la corrupción.

4. Complementaria de mediano plazo

- 1.5:** Hacer un tránsito gradual a listas cerradas.
- 2.5:** Garantizar la protección de los derechos de los servidores públicos sujetos a investigaciones.
- 2.7:** Evitar captura judicial con rotación regional de jueces, reducción de la provisionalidad y protección al denunciante en la Rama Judicial.
- 2.8:** Profundizar la transparencia y rendición de cuentas sobre la gestión de la Rama Judicial para fortalecer el control ciudadano.
- 3.2:** Precisar las causales para poder realizar adiciones y modificaciones a los contratos.
- 3.3:** Mejorar el gobierno corporativo de entidades del gobierno nacional con riesgo de corrupción en la contratación y el monitoreo a través de datos.
- 5.1:** Crear un registro público, un código de buenas prácticas y regulación específica al cabildero.
- 5.2:** Asegurar que la Procuraduría garantice el cumplimiento en el registro y calidad de la información en la declaración de patrimonio y conflictos de interés.
- 5.4:** Fortalecer la independencia de las Superintendencias y comisiones reguladoras con periodos fijos no sujetos al periodo presidencial.
- 5.5:** Limitar los cambios en el uso del suelo por fuera de la formulación de los POT y tener Corporaciones Autónomas Regionales independientes.
- 6.2:** Eliminar gradualmente las exenciones tributarias y tarifas especiales a personas jurídicas.
- 6.5:** Promover la denuncia de la corrupción al garantizar la protección al denunciante.

RECOMENDACIONES COMPLETAS DE LA COMISIÓN

1. Sistema Electoral y Político

Recomendación 1.1: Consolidar la autonomía del Consejo Nacional Electoral frente a los partidos políticos.

El Consejo Nacional Electoral (CNE) debe ser autónomo frente a la clase política con consejeros elegidos de forma independiente entre candidatos idóneos para desempeñar sus funciones. El énfasis de la reforma debe estar en aumentar la autonomía y no en modificar las amplias funciones administrativas, tanto sancionatorias como reglamentarias, del CNE o modificar las funciones del Consejo de Estado.

- Se debe modificar la nominación y elección de los consejeros del CNE:
- **Nominación.** i. Realizar una convocatoria pública para la postulación de candidatos, organizada por las mejores universidades del país según las pruebas Saber Pro del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES) que garantice la adecuada ejecución del proceso; ii. para evaluar los candidatos, se debe crear un comité temporal constituido por sorteo entre: decanos de derecho o ciencia política de las universidades acreditadas en calidad del país, académicos en asuntos electorales y políticos de las universidades acreditadas, magistrados de las altas cortes y directores de organizaciones de la sociedad civil con experiencia en asuntos electorales; iii. el proceso de nominación debe culminar en la preselección por el comité temporal de un listado de tres candidatos por consejero a seleccionar. Los miembros del comité temporal deben tener un régimen de inhabilidades y declaratoria de conflictos de interés.
- **Elección.** Los miembros del CNE eligen entre las ternas presentadas por el comité en un sistema de cooptación (elegidos por mayoría entre los comisionados al momento de la elección).



Impacto	Factibilidad	Prioridad de mediano plazo
Alto	Baja	

- **Periodos.** La elección debe ser escalonada en el tiempo, con renovación de una parte del cuerpo cada 2 años, para garantizar que en ningún momento haya una rotación completa de los miembros.
- **Transición.** Se debe tener un sistema de transición con una elección especial para el primer Consejo de siete consejeros que incluya un proceso de convocatoria pública.
- El perfil del cargo de consejero no debe exigir exclusivamente una formación jurídica, sino incluir experiencias relevantes en áreas como la administración del sistema electoral o la investigación académica, garantizando condiciones mínimas exigentes de experiencia y formación, reputación profesional, e idoneidad moral.
- Se debe crear un régimen de inhabilidades de los consejeros que incluya la prohibición de elegir a personas que: i. hayan ejercido cargos directivos en organizaciones políticas, o postulado a cargos de elección popular dentro de los dos años anteriores; ii. hayan sido contratistas o funcionarios de alguna entidad de las autoridades electorales en los últimos dos años.
- El CNE debe tener un cuerpo consultivo, conformado por representantes de los partidos políticos, académicos e investigadores, y organizaciones de la sociedad civil con experiencia en asuntos electorales, que revisen la proyección normativa de la entidad, y hagan comentarios sobre ésta.

Recomendación 1.2:

Fortalecer la capacidad de investigar, regular y sancionar del Consejo Nacional Electoral con planta y presupuesto autónomo.

El Consejo Nacional Electoral debe tener la capacidad administrativa y humana para formular y aplicar la regulación electoral e investigar efectiva y oportunamente las violaciones del código electoral y las normas de financiamiento de campañas; debe contar con una planta de carrera administrativa electoral y presupuesto independiente de la Registraduría; debe administrar el Fondo de Financiación de la Política; y debe fortalecer sus procesos y gestión a través de una reforma administrativa interna.

- Garantizar que el CNE sea independiente de la Registraduría, a nivel presupuestal (con autonomía en la ordenación del gasto) y administrativamente (con una planta independiente) para ejecutar los planes previstos en el actual código electoral. Esta autonomía debe incluir la administración del Fondo de Financiación de la Política -con el que se financian las campañas políticas- y la implementación del Fondo Rotatorio del CNE.
- Implementar la carrera administrativa electoral que está prevista en la Constitución y la Ley, pero que no se ha materializado, para garantizar un personal técnico de planta que no rote con los cambios de administración. Los cargos deben ser de planta con

Recomendación 1.3:

Avanzar hacia un financiamiento mayoritariamente público de las campañas políticas.

La financiación de las campañas políticas debe ser mayoritariamente pública, libre de influencia indebida de contratistas privados, equitativa, con giros oportunos y claros a las campañas y partidos políticos, con financiación pública a los costos de transporte y publicidad, y con topes a los gastos de los partidos políticos paralelos a los gastos de campaña.



Impacto	Factibilidad	Prioridad de corto plazo
Alto	Media	

un proceso expedito de convocatoria y selección que garantice su idoneidad e independencia.

- Llevar a cabo una reforma administrativa en el CNE que: i. cree una dependencia encargada de investigar y otra de proyectar las sanciones por incumplimiento del código electoral; ii. racionalice los procesos internos para la revisión y certificación de cuentas con criterios claros de priorización; y iii. fortalezca la capacidad administrativa, humana y tecnológica.
- Fortalecer la coordinación con otras entidades mediante protocolos de intercambio de información, en particular con la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), y la Fiscalía General de la Nación (FGN), para garantizar que el CNE: 1) cuente con acceso a la información necesaria para adelantar las investigaciones y al mismo genere reportes a estas entidades; 2) ejerza control sobre el uso de efectivo el día de las elecciones; y 3) verifique el patrimonio de las personas naturales (incluyendo los mismos candidatos) que hacen aportes a las campañas.
- Sostener de forma activa la comisión de política criminal electoral por fuera de los periodos electorales.



Impacto	Factibilidad	Prioridad de mediano plazo
Alto	Baja	

- Incrementar el financiamiento público directo para elecciones locales y al Congreso desde el promedio actual del 30 por ciento a un promedio del 70 por ciento de los gastos de campaña, para homologar con el promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

- Los recursos estatales deben ser girados principalmente de forma anticipada.
- Mejorar los procesos relevantes para garantizar la entrega oportuna de los recursos de anticipos y reposición de votos, con una definición clara de fechas de entrega, montos, y condiciones de legalización.

- Ejecutar lo previsto en el nuevo código electoral sobre transporte gratuito el día de las elecciones y aumentar el financiamiento público indirecto a las campañas a través de la publicidad en medios.

Recomendación 1.4:

Garantizar la transparencia de ingresos y gastos de las campañas políticas.

La financiación de las campañas políticas debe ser transparente en las fuentes de ingresos y el uso de los recursos, con rendición pública de cuentas, registro oportuno de la información, y acceso pleno a ésta para las investigaciones electorales y el control ciudadano. Se debe divulgar proactivamente la información sobre ingresos y gastos en la plataforma Cuentas Claras y establecer sanciones claras por el incumplimiento.

- Sobre los reportes e informes finales de cuentas de las campañas es importante:
 - Adelantar investigaciones a los candidatos y a los partidos políticos por el incumplimiento en el reporte de información sobre ingresos y gastos de campaña (en tiempo real sobre el avance durante la campaña y para los informes finales), de acuerdo con el marco normativo que fija estas obligaciones.
 - Elevar a nivel de ley la obligación de reportar proactivamente información sobre ingresos y gastos durante el periodo de campaña.
 - Establecer sanciones claras para candidatos y partidos políticos por el incumplimiento en los reportes durante el periodo de campaña y al cierre de éstas.
 - Exigir soportes de los pagos y paz y salvo de los créditos no bancarios en el informe final.
 - Acortar los plazos para entregar los informes finales de rendición de cuentas.
- Rediseñar la plataforma Cuentas Claras para mejorar su utilidad para el seguimiento y control



Impacto	Factibilidad	Prioridad de corto plazo
Alto	Alta	

de los ingresos y gastos de campaña y para el acceso ciudadano a información sobre los candidatos. Se debe asegurar que la información esté disponible en datos abiertos y en tiempo real y garantizar la interoperabilidad del sistema con el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOPI) y los sistemas de información de la DIAN, para que los usuarios cuenten con información más contextualizada sobre los financiadores de campañas.

- Garantizar el cumplimiento de la obligación legal de los partidos políticos de publicar información completa sobre sus presupuestos y de hacer declaraciones de patrimonio, ingresos y gastos ante el CNE.
- Publicar proactivamente desde el CNE y difundir periódicamente informes sobre los ingresos y gastos, investigaciones, y sanciones a los candidatos y partidos, con información estandarizada y comparable para fortalecer el control ciudadano.
- Cumplir con la obligación de contar con estudios actualizados de costos de campañas por parte del Ministerio de Hacienda.
- Crear un registro obligatorio de proveedores de bienes y servicios de campaña con precios de referencia, que sea accesible a la ciudadanía.
- El CNE en colaboración con la UIAF debe imple-

- mentar un sistema de alertas, para consulta de los partidos y las campañas políticas, sobre las donaciones de personas naturales y jurídicas con riesgo de lavado de activos como sucede en el sistema financiero.
- Crear una cuenta única bancaria por campaña para la administración de ingresos y gastos, sin restricciones a su apertura por parte de las entidades financieras.
- Establecer topes a los aportes y gastos de los partidos políticos en las campañas electorales con recursos de donaciones privadas, para evitar que los partidos hagan gastos paralelos a las campañas con menores niveles de regulación.

Recomendación 1.5:

Hacer un tránsito gradual a listas cerradas.

Evaluar el tránsito gradual a un sistema obligatorio de listas cerradas en los cuerpos plurinominales como el Senado de la República. Esta transición debe empezar con la implementación en las siguientes elecciones de un sistema de listas combinadas para el Senado, donde los primeros 5 renglones sean “fijos” y después haya una lista con voto preferente. Lo mismo aplicaría para cualquier cuerpo con más de 21 miembros. Lo anterior es necesario, para lograr una mayor consolidación de los partidos políticos y evitar la competencia interna excesiva que encarece los costos de campañas (que socava la identidad programática de los partidos, y aumenta el riesgo de captura por parte de financiadores privados), y para mejorar la capacidad de supervisar las campañas (por parte de la autoridad electoral, los organismos de control y la ciudadanía).

- Implementar para las elecciones de 2026 un sistema de listas combinadas para el Senado donde los primeros 5 renglones sean “fijos” y después haya una lista con voto preferente para el remanente de los candidatos. Lo mismo aplicaría para cualquier cuerpo a nivel nacional o territorial con más de 21 miembros.



Impacto	Factibilidad	Complementaria de mediano plazo
Medio	Baja	

- Evaluar el tránsito gradual, posterior a 2026, a un sistema de listas totalmente cerradas.
- Los partidos deben estipular, a través de sus estatutos, un procedimiento transparente y democrático de conformación de las listas cerradas, así como los criterios para la distribución de recursos para el apoyo de éstas.
- Las consultas internas organizadas por los partidos, para seleccionar candidatos a incluir en las listas cerradas, en caso de utilizar este mecanismo, deben realizarse el mismo día para todos los partidos y deben desarrollarse bajo estándares de transparencia sobre los ingresos y gastos de los candidatos y rendición de cuentas.

Recomendación 1.6:

Homologar las condiciones de las candidaturas independientes a las de los partidos políticos.

Fortalecer los controles de financiamiento a las candidaturas por firmas y acortar los tiempos para la recolección de firmas, para evitar que las candidaturas independientes sean un mecanismo para no acogerse a los controles y normas que aplican para las campañas de los partidos políticos.

- Garantizar que los controles del financiamiento durante el periodo de recolección de firmas sean iguales a los que aplican para campañas electorales, a través de la reglamentación que debe hacer el CNE del artículo 67 del nuevo código electoral.



Impacto	Factibilidad	Complementaria de corto plazo
Medio	Alta	

- Acortar los tiempos para la recolección de firmas y restringir la posibilidad de tener adhesiones de partidos a candidaturas independientes posterior a su inscripción.

2. Organismos de control y Rama Judicial

Organismos de Control y Fiscalía

Recomendación 2.1:

Otorgar mayor autonomía al Fiscal, Procurador y Contralor modificando el proceso de nominación, fortaleciendo las inhabilidades y evitando sobreposición de periodos con la presidencia y el Congreso.

Garantizar la autonomía e independencia frente a intereses políticos y económicos de la Fiscalía General de la Nación (FGN), la Contraloría General de la República (CGR) y la Procuraduría General de la Nación (PGN), mediante un fortalecimiento de los mecanismos de elección, restricciones para ocupar cargos de elección popular, ajustes en los periodos institucionales, y la declaración de conflictos de interés.

Mecanismos de elección y gestión de conflictos de interés:

- Establecer que los candidatos deberían pasar por un filtro previo de convocatoria pública para evaluar su idoneidad, con garantías de calidad sobre el proceso al ser ejecutado por las mejores universidades del país según las pruebas Saber Pro.



Impacto	Factibilidad	Prioridad de mediano plazo
Alto	Baja	

- Exigir a los candidatos la declaración de bienes, patrimonio y conflictos de interés adoptada por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), incluyendo los siguientes: i) todos los cargos ocupados durante su vida profesional; ii) las principales personas naturales y jurídicas a las que ha asesorado profesionalmente; y, iii) las sociedades en las que ha participado y en qué calidad. La declaración de bienes y de conflictos de interés también debe

aplicar para fiscales, y procuradores y contralores delegados. Se debe exigir además una declaración sobre sus relaciones con los partidos políticos, incluyendo cargos formales y vinculaciones informales (aportante, asesor legal, consultor, etc.).

- Publicar los nombres de los familiares de los candidatos con parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente, que ocupan cargos de libre nombramiento y remoción o en provisionalidad en la Fiscalía, los Órganos de Control, el Congreso de la República, o en altos cargos de las Ramas Ejecutiva y Judicial.
- El contenido de estas declaraciones de eventuales conflictos de interés debe ser tenido en cuenta como un criterio adicional a la hora de evaluar el perfil del candidato.
- Garantizar que una autoridad independiente (y no un subordinado) sea el que asuma la competencia en caso de que se presenten conflictos de interés durante el ejercicio de la función del Fiscal, Procurador, o Contralor.

Inhabilidades:

- Extender a 10 años el periodo de restricciones en la ocupación de cargos de elección popular, cargos directivos de la Rama Ejecutiva, u otro organismo de control para el Fiscal, el Procurador y el Contralor salientes.
- Establecer una inhabilidad de tres años para postular personas que hayan ocupado cargos directivos en el ejecutivo a los cargos de Fiscal, Procurador, y Contralor.

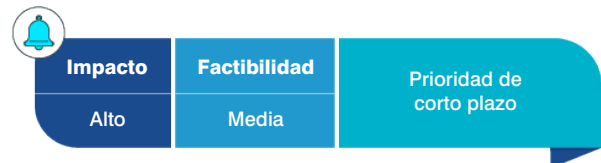
Periodos:

- Establecer que los periodos institucionales del Fiscal, Procurador, y Contralor no coincidan con los periodos políticos del presidente y el Congreso y extender el periodo institucional del Contralor y el Procurador para homologar con prácticas a nivel regional e internacional; en caso de una renuncia o destitución, la persona elegida como reemplazo debe completar el período institucional y no el personal, y esta persona debe cumplir los mismos requisitos que el titular.

Recomendación 2.2.

Mejorar las técnicas y capacidad de investigación contra la corrupción usando ciencia de datos, inteligencia artificial, análisis de redes y contexto, compartiendo material probatorio y creando carpetas digitales, por parte de los organismos de control y la Fiscalía.

Fortalecer la capacidad de la investigación penal, fiscal y disciplinaria en contra de la corrupción, al adoptar un enfoque multimodal y de redes en las investigaciones. Utilizar la ciencia y análisis de datos y la información de contexto y establecer vínculos permanentes con expertos académicos en estos métodos. Coordinar las investigaciones entre la Fiscalía, Procuraduría, Contraloría, UIAF y DIAN, mejorar la focalización en sectores y regiones críticas, y crear un archivo digital único para las investigaciones que mejore el intercambio probatorio.



- Establecer equipos de trabajo de la Fiscalía, Procuraduría y Contraloría, coordinadas con la UIAF y la DIAN, especializados en análisis de datos, inteligencia artificial, análisis de redes, análisis de contexto y análisis de información financiera sobre riesgo de lavado de activos. Estos equipos deben mantener vínculos permanentes con la academia a través de comités consejeros de investigadores académicos para garantizar la aplicación de métodos de investigación y análisis de frontera en las entidades de control.

- Fortalecer el talento humano en la Fiscalía y la independencia de los fiscales frente a cargos de superior jerarquía, al eliminar la provisionalidad en la entidad.
- Adelantar investigaciones basadas en esclarecer las relaciones entre distintos casos y entender los complejos procesos de criminalidad en las diferentes regiones y sectores y profundizar el estudio de la criminalidad desde el análisis de redes, que sirve para identificar las relaciones y los actores más importantes de una macrored criminal.
- Generar criterios objetivos y transparentes para la selección de los entes que serán objeto del control fiscal de la Contraloría para cada vigencia, y para la priorización al interior de la Fiscalía, Procuraduría y Contraloría de los procesos de responsabilidad fiscal y disciplinaria y las investigaciones penales, basados en el análisis de datos y métodos cuantitativos adecuadamente definidos, que excluyan la manipulación política.
- Definir procesos que faciliten el intercambio de material entre la Fiscalía, Procuraduría y Contraloría, y al interior de estas entidades, que partan del intercambio de información por señales de alerta en tableros de control, análisis de datos, puntos de chequeo en procesos e integración de bases de datos y no por la discrecionalidad exclusiva de los funcionarios.
- Modificar el artículo 34 de la Ley 1621 de 2013 para hacer accesible la información de la UIAF a las dependencias de la Fiscalía, Procuraduría y Contraloría y el CNE encargadas de investigar y sancionar los actos de corrupción, que actualmente sólo es accesible para la Fiscalía en casos de lavado de activos. Establecer un protocolo de intercambio y seguridad de la información para evitar el uso inadecuado de la misma.
- Crear un archivo único para las investigaciones que haga parte del proceso de digitalización de la Rama y los organismos de control, y que permita el intercambio de material probatorio.

Recomendación 2.3:

Concentrar las funciones de la Procuraduría en la lucha contra la corrupción.

La Procuraduría debe ser una entidad enfocada en combatir la corrupción y garantizar el cumplimiento del marco normativo anticorrupción. Se debe revisar y fortalecer las competencias y capacidades de la Procuraduría para garantizar el cumplimiento de estas funciones.

- La Procuraduría debe concentrarse en las investigaciones de corrupción de alto impacto, ser garante de la Ley de Transparencia, e identificar proactivamente los riesgos de corrupción en la administración pública al desarrollar su capacidad de análisis.
- Se debe delegar las funciones de defensoría de derechos humanos a la Defensoría del Pue-



Impacto	Factibilidad	Prioridad de mediano plazo
Alto	Baja	

blo, incluidas las funciones de las procuradurías delegadas que cumplen funciones preventivas en Derechos Humanos, y las funciones de vigilancia externa a la vigilancia interna de las entidades en el caso de faltas administrativas leves.

- Las funciones de la Procuraduría de acompañamiento judicial deben ser suprimidas, y se debe derogar las facultades de juez aprobadas en 2021.

Recomendación 2.4:

Escindir las funciones de auditoría y sanción fiscal de la Contraloría, crear una jurisdicción fiscal y eliminar las contralorías territoriales.

Para lograr un control fiscal más eficaz y garantizar el debido proceso, se debe escindir las funciones de investigación y auditoría frente a la función de sanción fiscal a la Contraloría. Se le deben suprimir las facultades sancionatorias y delegarlas a la Rama Judicial, en una nueva jurisdicción. La Contraloría debe tener un énfasis en evaluación del impacto del gasto público en las auditorías. Finalmente, se deben suprimir las contralorías territoriales y sus competencias deben ser asumidas por la Contraloría.

- La Contraloría debe concentrarse en la función auditora en los casos de responsabilidad fiscal, desligándose del rol sancionatorio. De esta forma, se debe crear un órgano independiente de la Contraloría de naturaleza estrictamente judicial. Así, la



Impacto	Factibilidad	Prioridad de mediano plazo
Alto	Baja	

Contraloría enviaría a la Fiscalía los indicios penales de los hallazgos de auditoría; a la Procuraduría los que tengan indicios de faltas disciplinarias; y, ante jueces especializados aquellos de carácter fiscal para que sea esa entidad quien determine, con independencia de la Contraloría, la inocencia o culpabilidad de los sindicados.

- Fortalecer las capacidades de la Contraloría en coordinación con la Fiscalía en la recuperación de activos de los sancionados, y el análisis del impacto del gasto público.
- Eliminar las contralorías territoriales, que han sido foco de corrupción y presentan debilidad institucional, y asumir las funciones desde la Contraloría.

Recomendación 2.5:

Garantizar la protección de los derechos de los servidores públicos sujetos a investigaciones.

Garantizar la protección de los derechos de los funcionarios públicos sujetos a investigaciones al establecer estándares sobre la utilización mediática de la apertura de procesos en la Fiscalía, Procuraduría y Contraloría; garantizar la expedición de pólizas de responsabilidad civil para los servidores públicos; y asegurar que los funcionarios de los organismos de control tengan los perfiles adecuados para evaluar la toma de decisiones económicas en el ejercicio de los cargos públicos.

- Definir una política de responsabilidad en los organismos de control sobre las comunicaciones y filtraciones de los procesos en apertura de indagación preliminar, que honre la jurisprudencia



Impacto	Factibilidad	Prioridad de mediano plazo
Medio	Baja	

de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la presunción de inocencia en las investigaciones disciplinarias y administrativas.

- Garantizar la adquisición de pólizas globales de responsabilidad civil para la defensa jurídica de los servidores públicos.
- Mejorar los perfiles de los funcionarios de los organismos de control para lograr una mejor comprensión, análisis, y evaluación del riesgo en la toma de decisiones económicas de los servidores públicos.

■ Rama Judicial

Recomendación 2.6:

Fortalecer la independencia política, transparencia, y mecanismos de sanción de los magistrados de las altas cortes.

Fortalecer la independencia, transparencia y mecanismos de sanción de las altas cortes aumentando las restricciones para ejercer cargos de elección popular para los magistrados; reformar el proceso de selección para el Consejo Superior de la Judicatura; requerir la declaración pública y previa de bienes, patrimonio, y conflictos de interés de los candidatos a las altas cortes; y fortalecer el mecanismo de investigación y juzgamiento a los magistrados.

- Extender a 10 años el periodo de restricciones en la ocupación de cargos de elección popular para los magistrados y buscar que los cargos de magistrados de las altas cortes sean ocupados como las posiciones finales del desempeño profesional.
- Modificar el artículo 245 de la Constitución para incluir la inhabilidad a ser contratado por el gobierno a los magistrados auxiliares en el año siguiente a abandonar el cargo.
- Implementar una inhabilidad de 3 años para que directivos del ejecutivo sean postulados como magistrados de la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura y la Comisión Nacional de Disciplina Judicial.
- Con el objetivo de garantizar la autonomía del Consejo Superior de la Judicatura, modificar el proceso de nominación y elección de los magistrados de la siguiente forma: i. los candidatos deben ser nominados a partir de una convocatoria pública administrada por las mejores facultades de derecho según las pruebas Saber Pro; ii. los magistrados deben ser elegidos entre estos



Impacto	Factibilidad	Prioridad de mediano plazo
Alto	Baja	

candidatos por comités temporales conformados anualmente por sorteo entre los magistrados de las altas cortes, los magistrados de los tribunales, los jueces de circuito y municipales y los decanos de las facultades de derecho con acreditaciones de calidad.

- Ampliar la transparencia alrededor de la elección de magistrados de las cortes al requerir la declaración pública y previa de bienes, patrimonio, y conflictos de interés de los candidatos.
- Publicar desde las altas cortes los nombres de los magistrados que tienen familiares con parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente, que ocupan cargos de libre nombramiento y remoción o en provisionalidad en la Fiscalía, los Órganos de Control, el Congreso de la República, o en altos cargos de la Rama Ejecutiva o Judicial, incluyendo el nivel territorial.
- Establecer desde el Consejo Superior de la Judicatura mecanismos claros para dirimir los conflictos de interés que se identifican a través de esta información.
- Realizar ajustes al mecanismo de investigación y juzgamiento de los hechos delictivos que pueden cometer los magistrados de las altas cortes. Fortalecer la investigación de los casos en la Cámara de Representantes y simplificar el procedimiento de antejuicio político en el Congreso cuando la acusación se refiere a conductas delictivas, en el entendido de que la Corte Suprema es la que realiza el juicio.

Recomendación 2.7:

Evitar la captura judicial con rotación regional de jueces, reducción de la provisionalidad y protección al denunciante en la Rama Judicial.

Evitar el clientelismo en el nombramiento de jueces y funcionarios de la Rama al reducir la discrecionalidad de los procesos, y reducir riesgos de la captura de la justicia a través de esquemas de rotación de jueces y el fortalecimiento de la denuncia de la corrupción dentro de la Rama.

- Establecer esquemas de rotación regional de jueces y magistrados que eviten la conformación de redes consolidadas de corrupción y tengan criterios objetivos que eviten sanciones encubiertas.



Impacto	Factibilidad	Complementaria de mediano plazo
Medio	Baja	

- Suprimir al máximo la provisionalidad judicial al realizar concursos periódicos.
- Fortalecer la cultura de la denuncia y la protección a denunciantes de corrupción dentro de la Rama Judicial.

Recomendación 2.8:

Profundizar la transparencia y rendición de cuentas sobre la gestión de la Rama Judicial para fortalecer el control ciudadano.

Profundizar el trabajo que viene adelantando la Rama Judicial en la transparencia del funcionamiento y rendición de cuentas para fortalecer el control ciudadano de la Rama.

- Garantizar el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública por parte de las instancias de la Rama Judicial.
- Darle competencia al DANE para la administración de las estadísticas sobre la gestión de la Rama Judicial garantizando la independencia de poderes con protocolos acordados con el Consejo Superior de la Judicatura.
- Divulgar los procedimientos y mecanismos empleados por el Consejo Superior de la Judicatura, las Altas Cortes y Tribunales para definir las listas



Impacto	Factibilidad	Complementaria de mediano plazo
Medio	Baja	

de conjuces (generales y específicas).

- Publicar desde la Comisión Nacional de Disciplina Judicial y difundir periódicamente información relativa a la corrupción judicial, en especial, información cuantitativa y cualitativa de las sanciones asociadas a actos de corrupción en la justicia, que sea sistematizada y comparable en el tiempo para facilitar su difusión por medios de comunicación.
- Adoptar una política pública encaminada a que las instituciones judiciales rindan cuentas periódicas y públicas sobre los procesos de corrupción judicial que adelantan (en materia penal y disciplinaria), con los resguardos de información requeridos según la etapa procesal.

Recomendación 2.9:

Mejorar los estándares de calidad de la educación jurídica y crear códigos de ética en el derecho.

Mejorar los estándares de la educación jurídica pública y privada, garantizando la calidad y la formación de profesionales comprometidos con los valores públicos de la justicia y el constitucionalismo. Hacer más exigentes las condiciones de aprobación y renovación de los registros calificados de los programas de derecho con base en indicadores objetivos de calidad de los programas, e incluir la formación ética como criterio para la aprobación y renovación de los registros calificados. Promover los valores éticos y la cultura de legalidad al interior de la Rama Judicial.

- Implementar un examen de Estado para ejercer como abogado. Este examen debe contar con la participación del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES) en su diseño.



Impacto	Factibilidad	Complementaria de corto plazo
Medio	Alta	

- Hacer más exigentes las condiciones de aprobación y renovación de los registros calificados de los programas de derecho con base en indicadores objetivos de calidad de los programas.
- Incluir la formación ética como criterio para la aprobación y renovación de los registros calificados.
- Crear desde la Comisión Nacional de Disciplina Judicial mecanismos efectivos de regulación y control ético y legal del ejercicio profesional, incluido un código de ética, que eleven el sentido ético y de lo público en los abogados.

3. Compra pública

Recomendación 3.1:

Limitar el abuso en el sector público de la contratación especial y las causales no competitivas de contratación.

Para evitar el abuso de la contratación especial y de las causales no competitivas de contratación, limitar la posibilidad de tener nuevos esquemas de contratación especial, transitar hacia el esquema general en los esquemas especiales actuales, y definir adecuadamente las causales de los contratos que se pueden adelantar de forma no competitiva.

- Limitar la posibilidad de tener nuevos esquemas de contratación especial e iniciar un proceso de transición a la Ley 80, o de unificación en criterios y procedimientos, de los regímenes y estatutos



Impacto	Factibilidad	Prioridad de corto plazo
Alto	Media	

especiales de contratación actuales. Esta transición no debe incluir a las empresas estatales que compiten con el sector privado. Se debe comenzar por aquellos sectores de mayor impacto (educación, salud, defensa y obra pública) en un mandato legal de unificar gradualmente los regímenes y estatutos de contratación.

- Definir claramente las causales de la selección por contratación directa dado que actualmente tiene un ámbito muy amplio que incluye contratos con los bancos, urgencia manifiesta, servicios perso-

nales, y cuando no hay pluralidad de oferentes o apoyo a la gestión para evitar el uso excesivo de la figura y mejorar la capacidad de control.

- Establecer formas diferenciadas de contratación para la prestación de servicios de asesoría (directa) y de prestación de servicios de apoyo a la gestión (convocatorias públicas).

- Reformar el Estatuto General de Contratación para que la ejecución de contratos interadministrativos se haga según los lineamientos de Ley 80, independientemente de la entidad ejecutora.
- Hacer una evaluación del esquema general de contratación que recomiende ajustes administrativos y legales para su optimización en tiempos.

Recomendación 3.2:

Precisar las causales para poder realizar adiciones y modificaciones a los contratos.

Precisar las causales para poder realizar adiciones y modificaciones a los contratos, y crear una figura que no requiera modificar los contratos para servicios recurrentes, para evitar una inadecuada planeación y riesgos de corrupción mediante estos mecanismos.

- Permitir que contratos que por diseño deben superar la vigencia fiscal se puedan firmar por periodos superiores a un año (ejemplo: arrendamientos y conectividad) sin necesidad de tener vigencias futuras, siempre que se ajusten a criterios de disciplina presupuestal.



Impacto	Factibilidad	Complementaria de mediano plazo
Medio	Media	

- Sobre los contratos remanentes aumentar el control por adiciones y modificaciones, precisar las causales bajo las cuales se pueden adelantar, incluyendo los montos máximos.
- Capacitar a las áreas de contratación de las entidades públicas para mejorar la planeación contractual en el sentido de que no consideren las adiciones o las modificaciones como algo que se realizará posteriormente, durante la planeación del contrato original.

Recomendación 3.3:

Mejorar el gobierno corporativo de entidades del gobierno nacional con riesgo de corrupción en la contratación y el monitoreo a través de datos.

Reducir el riesgo de corrupción en la contratación en las entidades del Gobierno nacional fortaleciendo el esquema de monitoreo a las entidades riesgosas, y el gobierno corporativo de las entidades ejecutoras, reduciendo la discrecionalidad en el nombramiento de directores o presidentes y juntas directivas.

- Reducir la discrecionalidad en los nombramientos de directivos en entidades ejecutoras adscritas



Impacto	Factibilidad	Complementaria de mediano plazo
Medio	Media	

al gobierno nacional, como entidades financieras públicas, empresas industriales y comerciales, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y agencias, mejorando su gobierno corporativo con juntas independientes, y fortaleciendo el proceso de postulación de directivos y miembros de Juntas para desincentivar la politización.

- Definir como una función de Colombia Compra Eficiente (CCE) la de monitorear indicadores de riesgo en entidades del gobierno central a partir


de análisis de datos, y generar alertas sobre el riesgo, recomendar planes de mejora y enviar conclusiones del análisis de datos a los organismos de control.

Recomendación 3.4:

Combatir las redes de corrupción en la contratación de las regiones del país con investigaciones más efectivas y esquemas de supervisión de las transferencias.

Atacar las redes de contratación en regiones del país de alto riesgo, aplicando la investigación con perspectiva de red, mejorando el monitoreo de los recursos de transferencias, y controlando los contratos con financiadores de las campañas políticas.

- Priorizar las investigaciones con perspectiva de red y mejorar la vigilancia y control en las regiones de mayor riesgo de corrupción en el país. Mejorar los protocolos de intercambio de información entre la Fiscalía, la Contraloría, la Procuraduría, y la UIAF, que permitan la agregación de investigaciones cuando se encuentren tipologías penales contra la administración pública. Esta sub-recomendación se asocia a la recomendación 2.2 pero requiere un enfoque y liderazgo específico.
- Fortalecer el monitoreo y control de los recursos de transferencias (Sistema General de Participaciones y Sistema General de Regalías) de MinSalud, MinEducación, MinHacienda, MinVi-

	Impacto	Factibilidad	Prioridad de corto plazo
	Alto	Media	

vienda y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), al mejorar la coordinación de estos sistemas con los organismos de control, unificar criterios de alerta, implementar planes de mejoramiento, y realizar análisis de datos, auditorías, intervenciones y sanciones.

- Profundizar la información registrada en el SECOP para convertirlo en una herramienta para identificar posibles conflictos de interés, relaciones entre contratistas y campañas electorales, la información sobre los beneficiarios finales de las personas jurídicas, y otra información que puede alertar sobre posibles redes de corrupción.
- Establecer para la prestación de servicios, prohibiciones explícitas y mecanismos de seguimiento que impidan que los financiadores de campañas políticas celebren contratos con las entidades relacionadas con los candidatos que han financiado.

Recomendación 3.5:

Mejorar el talento humano en las oficinas de contratación estatal.

Mejorar el talento humano de los grupos de contratación de las entidades públicas mediante capacitaciones, y la ampliación de los perfiles de los equipos para que incluyan equipos multidisciplinarios.

- Crear programas de fortalecimiento y capacitación de las áreas de contratación, comenzando con las entidades de mayor impacto al tener mayor presupuesto y riesgo de corrupción según los Índices



Impacto	Factibilidad	Complementaria de corto plazo
Medio	Alta	

de Riesgo de Corrupción, como los elaborados por Zuleta et al. (2018) y Zuleta et al. (2019).

- Establecer los perfiles y habilidades requeridas para profesionales en cargos públicos de gestión de contratos, como profesionales en economía, administración de empresas e ingeniería industrial, para mejorar la capacidad de hacer estudios de mercado.

Recomendación 3.6:

Garantizar la calidad en el registro de la información sobre contratación pública.

Mejorar la calidad y completitud de la información en los registros del SECOP, permitir la interoperabilidad con otros sistemas como el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) y mejorar la capacidad de hacer análisis de datos.

- Establecer mecanismos automatizados de pre-certificación y control de la información registrada, que permiten diligenciar datos estandarizados como NIT y nombres de las entidades de forma automática y así evitar errores básicos, e implementar capacitaciones previas y obligatorias para los funcionarios que registran datos y cargan información.
- Trabajar en la identificación de precios unitarios en los procesos de compra de bienes y servicios.
- Hacer auditorías periódicas desde las oficinas de control interno y los organismos de control para garantizar la oportunidad y calidad del registro.
- Promover el monitoreo ciudadano de la contratación a través de espacios de formación y pedagogía, incluyendo asambleas públicas de rendición de cuentas.



Impacto	Factibilidad	Complementaria de corto plazo
Medio	Alta	

- Garantizar la interoperabilidad entre el SECOP y el SIIF (sistema de presupuesto y pagos) a través de mayor coordinación entre Colombia Compra Eficiente y el Ministerio de Hacienda; esta información debe ser de acceso público con datos abiertos para promover el control desde organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos.
- Avanzar en el uso de la ciencia y la analítica de datos por parte de Colombia Compra Eficiente, para generar alertas de riesgo, mejorar la calidad de los registros, y usar la información en la fase de planeación contractual; para lograr esto, se debe crear un comité consejero de académicos e investigadores para asesorar a CCE y garantizar la aplicación de técnicas de investigación de frontera.
- Garantizar que los organismos de control honren lo establecido en el literal b del artículo 3 de la Ley 1150 de 2007; esto es, que el SECOP sea el punto único de ingreso de información de la actividad contractual.

4. Empleo público

Recomendación 4.1:

Crear un esquema de transición de prestación de servicios a planta sin un aumento en el gasto fiscal.

Crear un esquema de transición de los contratos de prestación de servicios en actividades misionales y recurrentes hacia un esquema general de planta temporal y permanente, que establezca límites a los contratos de prestación de servicios, defina una estandarización de funciones, y tenga mecanismos transparentes de selección de los contratistas remanentes, como bolsas de empleos para la evaluación de los candidatos. También se deben suprimir gradualmente las figuras de los cargos provisionales.

- Siguiendo un programa de transición, definir un plan para que las funciones misionales y permanentes de las entidades públicas a cargo de contratistas transiten a plantas temporales o plantas permanentes, con el mismo nivel de gasto actual, considerando la suma de los gastos de funcionamiento e inversión.
 - Definir topes máximos para la contratación por entidad. Las entidades deben definir un techo presupuestal para la contratación que no supere un monto razonable de su nómina de planta existente, en número de personas y valores y justificado por proyectos y funciones nuevas.
 - Estandarizar las funciones y cargos que pueden ser cubiertos por contratos de prestación de servicios y definir condiciones de entrada y requisitos de cierre, valores monetarios estándar por funciones y duración.
- Limitar el número de años que una determinada función ejecutada por prestación de servicios puede continuar con la figura sin convertirse en un cargo de planta.
 - Crear una bolsa de contratistas, en una plataforma nacional con operación individual por entidad contratante, para asegurar un proceso previo de valoración y evaluación que asegure criterios de competencia e idoneidad básicos para la asignación de estos y evite el uso clientelista de los contratos.
 - Contar con bases de datos precisas sobre contratistas del sector público.
 - Eliminar gradualmente los nombramientos provisionales de la legislación colombiana y que toda provisión de empleos sólo pueda darse mediante la utilización de las listas de elegibles vigentes por medio de concursos, garantizando la oportuna celebración de los procesos de convocatoria y selección.



Impacto	Factibilidad	Prioridad de mediano plazo
Alto	Baja	

Recomendación 4.2:

Fortalecer el diseño y ejecución de la política de talento humano en el Estado y del servicio civil.

Mejorar la coordinación y capacidad de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) y el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) para fortalecer el diseño y ejecución de la política de talento humano en el sector público que tenga entre otros objetivos mejorar la aplicación de las evaluaciones de desempeño.

- Establecer en cabeza del DAFP, y no de Colombia Compra Eficiente, la responsabilidad de determinar la política de talento humano en relación con los contratos de prestación de servicios.
- Realizar un estudio que determine recomendaciones sobre estructura y funciones óptima de estas dos entidades, en particular de la CNSC.
- Fortalecer a la CNSC, al asignarle funciones en la supervisión de las universidades que adelantan



Impacto	Factibilidad	Prioridad de mediano plazo
Alto	Baja	

los concursos, como hacer exigible contratar estudios de confiabilidad y validez de las pruebas.

- Reformar la evaluación de desempeño, para que incluya el desempeño institucional como un parámetro de evaluación de los empleados de determinada institución, e incluya mecanismos de evaluación por competencias de 360 grados.
- Crear un sistema de alta gerencia para la retención y continuidad de los equipos gerenciales de las diferentes organizaciones y del sector público ante los cambios del ciclo electoral.
- Revisar la política salarial a través de la generación de evidencia concreta que permita identificar la necesidad de un proceso gradual de ajuste salarial.

5. Regulación y formulación de política pública

Recomendación 5.1:

Crear un registro público, un código de buenas prácticas y regulación específica al cabildeo.

- Regular el cabildeo a través de un registro único de lobistas y crear un código de buenas prácticas y un manual de conducta para cabilderos y servidores públicos.
- Regular el cabildeo a través de la creación de un registro único de lobistas, que permita transparentar las actividades de cabildeo y la identidad de los cabilderos, incluyendo la publicación de información sobre los viajes de los servidores públicos que sean financiados por cabilderos o clientes; la prohibición del recibo de obsequios de alto valor; y



Impacto	Factibilidad	Complementaria de mediano plazo
Medio	Media	

el establecimiento de sanciones por el no cumplimiento con las normas. Las obligaciones deben aplicar para cabilderos y funcionarios.

- Crear desde el DAFP un código de buenas prácticas y manual de conductas para los cabilderos y los funcionarios públicos; dicho código sería complementario al punto anterior, y serviría como base para reglamentar la actuación de los funcionarios de la Rama Ejecutiva mientras se apruebe una ley de cabildeo.

Recomendación 5.2:

Asegurar que la Procuraduría garantice el cumplimiento en el registro y calidad de la información en la declaración de patrimonio y conflictos de interés.

Fortalecer el actual régimen de declaraciones de intereses y patrimonio y de conflictos de interés al corregir vacíos pendientes, y garantizar su efectiva implementación.

- Establecer un régimen de sanciones para el no cumplimiento de las obligaciones contempladas en la Ley 2003 y la Ley 2013 de 2019, y designar a la Procuraduría como la entidad responsable de garantizar la implementación de las declaraciones en todo el sector público, hacer auditoría a la calidad de la información reportada, y rendir informes públicos anuales sobre el cumplimiento de la ley.
- La obligación para declarar conflictos de interés debe partir de un entendimiento amplio del


Impacto

Medio

Factibilidad

Media

Complementaria de mediano plazo

concepto de conflicto de interés, que incluya los conflictos de interés potenciales y aparentes; se debe modificar la Ley 2003 y 2013 de 2019 para reflejar este concepto, derogando los literales del Artículo 1 de la Ley 2003 de 2019 que definen lo que no constituye un conflicto de interés de los congresistas.

- Incluir a los candidatos a cargos de elección popular entre los obligados a declarar información sobre bienes, rentas, intereses económicos y posibles conflictos de interés; estas declaraciones podrían complementar la información disponible en Cuentas Claras.

Recomendación 5.3:

Digitalizar el proceso legislativo para garantizar transparencia en la proposición de enmiendas, conciliaciones y el trámite general de las leyes.

Mejorar la transparencia del proceso legislativo mediante la adopción de un sistema transaccional digital para el trámite legislativo, que garantice acceso a la información sobre la proposición de enmiendas y el seguimiento a los procesos de conciliación, entre otros asuntos críticos.

- Colombia debe adoptar un sistema virtual de trámite legislativo como lo han hecho Chile y Brasil que aumente la transparencia del proceso con acceso a la ciudadanía sobre reportes de autoría de proposiciones, enmiendas, votaciones y cam-


Impacto

Alto

Factibilidad

Media

Prioridad de corto plazo


bios en las conciliaciones, entre otros. La Gaceta del Congreso debe ser reemplazada por reportes automáticos para los congresistas y la ciudadanía.

- Los procesos de conciliación deben garantizar los principios de consecutividad, identidad relativa y unidad de materia.

Recomendación 5.4:

Fortalecer la independencia de las Superintendencias y comisiones reguladoras con periodos fijos no sujetos al periodo presidencial.

Fortalecer la independencia e idoneidad de las superintendencias al aplicar periodos fijos no vinculados al periodo presidencial para todos los superintendentes, y establecer criterios objetivos para evaluar candida-



Impacto	Factibilidad	Complementaria de mediano plazo
Medio	Media	

tos. Adicionalmente, fortalecer la independencia de las comisiones reguladoras al incluir comisionados independientes escogidos por convocatoria pública con postulaciones de la sociedad civil y asociaciones profesionales.

Recomendación 5.5:

Limitar los cambios en el uso del suelo por fuera de la formulación de los POT y tener Corporaciones Autónomas Regionales independientes.

Evitar la corrupción en el cambio del uso del suelo mediante la restricción a las incorporaciones de suelo por procedimientos de revisión excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial. Los cambios de uso de suelo deben tener mecanismos claros de cálculo de la plusvalía desarrollados por el Gobierno, deben tener coherencia de las necesidades de suelo a nivel



Impacto	Factibilidad	Complementaria de mediano plazo
Medio	Media	

metropolitano, y deben tener procesos de participación ciudadana específicos. Para tener autonomía en la aprobación de las Corporaciones Autónomas Regionales de los cambios de uso de suelo es necesario tener consejos directivos independientes con periodos fijos y convocatorias públicas a los miembros.

Recomendación 5.6:

Asegurar la trazabilidad de los recursos de cupos indicativos desde su asignación hasta su ejecución, con un proceso público y transparente.

Para evitar que el proceso presupuestario se convierta en escenario de corrupción y socave el control legislativo al poder del Ejecutivo, se debe incrementar la transparencia del proceso, especialmente la asignación de los cupos indicativos, y su trazabilidad desde la asignación a un congresista hasta la ejecución de la obra o servicio.

- Regulación del proceso de asignar los recursos regionalizables no regionalizados a los congresistas (cupos indicativos) indicando el proceso para su asignación, criterios de distribución de re-



Impacto	Factibilidad	Prioridad de corto plazo
Alto	Media	

ursos, y aumentos máximos inter-anales, entre otros componentes que visibilicen el mecanismo para la asignación de estos recursos.

- Trazabilidad a los convenios interadministrativos a los congresistas (marcación presupuestal en SIIF) para poder identificar el congresista que gestionó los recursos.
- Publicación de la información sobre el destino final de los recursos y su ejecución, con la marcación

del congresista beneficiario, desagregada a nivel de proyecto; esta información debe ser publicada cuando se registra el convenio interadministrativo en SECOP.

- Consideración de los resultados de asignaciones anteriores en nuevas asignaciones a los congresistas, a partir de criterios técnicos definidos en colaboración con expertos académicos.

- Mejoras en la publicación general de información sobre el presupuesto general de la nación y su ejecución, incluyendo mayor detalle de información en el informe de auditoría, el documento preliminar, y mayor accesibilidad de la información publicada.

Recomendación 5.7:

Utilizar esquemas no discrecionales y generales de asignación de subsidios en todos los niveles de gobierno y digitalizar los trámites de servicios del Estado.

Definir esquemas generales de subsidios que reduzcan la discrecionalidad en su asignación y fortalecer la capacidad de monitoreo ciudadano de los programas sociales.

- Fomentar esquemas no discrecionales para la asignación de subsidios como el SISBEN IV para la focalización general en los programas sociales.
- Realizar un estudio que identifique todos los subsidios en los distintos niveles de gobierno nacional y territorial y generar una política de transición hacia un esquema general de focalización en los programas que reduzca la discrecionalidad en aquellos que no usan los esquemas generales de focalización.
- Avanzar en la digitalización de trámites y servicios del Estado que reduzca la discrecionalidad de los funcionarios sobre órdenes de priorización de las solicitudes.



Impacto	Factibilidad	Prioridad de mediano plazo
Alto	Baja	

- Fomentar el monitoreo y control ciudadano en el contexto de los programas sociales a través de programas de pedagogía y formación para dar seguimiento al gasto social y los servicios del Estado, incluyendo información sobre cómo denunciar casos de corrupción y medidas de protección asociadas; garantizar el acceso a la información sobre los programas sociales bajo el esquema de divulgación proactiva y de datos abiertos; las entidades públicas deben establecer mecanismos permanentes para recibir y responder a los resultados y recomendaciones de las iniciativas de monitoreo y control ciudadano.

6. Recomendaciones Transversales

Recomendación 6.1:

Prohibir el uso del efectivo para transacciones de inmuebles, vehículos y otros por encima de 10 millones de pesos.

Con el objetivo de combatir el lavado de activos en actividades con alta informalidad, restringir en algunas actividades las transacciones en efectivo por encima de ciertas cantidades, y aumentar la responsabilidad de asesores tributarios, contadores y notarios.

- Prohibir que las personas jurídicas y naturales hagan transacciones en efectivo de inmuebles, semovientes, joyas, obras de arte, vehículos, aerodinos y embarcaciones con valor superior de



Impacto	Factibilidad	Prioridad de mediano plazo
Alto	Baja	

10 millones de pesos. En las escrituras públicas los notarios deben ser garantes de los soportes de las transacciones financieras asociados a la transferencia.


- Establecer que los asesores tributarios sean judicialmente responsables por las declaraciones tributarias de sus clientes cuando se demuestre que su asesoría haya conducido a prácticas abusivas o evasoras.

Recomendación 6.2:

Eliminar gradualmente las exenciones tributarias y tarifas especiales a personas jurídicas.

Para reducir los riesgos de corrupción inherentes en un sistema tributario complejo y poco transparente, las exenciones tributarias a personas jurídicas deben ser otorgadas a través de reglas generales y transparentes, deben ser sustentadas en un análisis riguroso de impacto que demuestra su contribución al interés general, y se debe publicar de forma proactiva información sobre su utilización.

- Se debe transitar hacia la eliminación gradual de las exenciones tributarias y tarifas especiales a personas jurídicas, empezando con las que no guardan una clara relación con el interés general, partiendo de una evaluación del impacto de las exenciones actuales.



Impacto	Factibilidad	Complementaria de mediano plazo
Medio	Baja	

- Establecer para todas las exenciones existentes reglas generales, claras, y transparentes para su asignación, que no dependa de la discreción de un comité o funcionario público. La creación de las exenciones en el Estatuto Tributario debería estar sustentada en un análisis de impacto normativo.
- Analizar la información de cuentas y sociedades offshore contra la declaración del impuesto de renta en Colombia.

Recomendación 6.3:

Mejorar estándares de lucha contra la corrupción en el sector privado.

Además de las acciones específicas ya mencionadas, el sector privado debe promover liderazgos éticos empresariales e implementar varias medidas para reducir los riesgos de corrupción

- Las empresas del país que no están cotizando en bolsa deben adoptar el Código País y tener políticas homologadas a estándares internacionales de anti-soborno, lavado de activos, y control interno. La medida debe ser implementada de forma progresiva teniendo en cuenta el monto de activos, ingresos, número de empleados, y objeto social de la empresa.
- El sector bancario debe aplicar herramientas de análisis de datos para la detección temprana de riesgos de fraude, corrupción, y lavado de activos, y compartirlo con la UIAF y entidades de control.
- Los gremios deben adoptar e implementar matrices de riesgo y planes sectoriales de integridad y


Impacto

Medio

Factibilidad

Alta

Complementaria de corto plazo

anticorrupción empresarial, que parten de mapas sectoriales de corrupción. Estas iniciativas deben enfocarse preliminarmente en los sectores de mayor riesgo y los prioritarios para la economía nacional y el bienestar social, como infraestructura, salud, y las industrias extractivas.

- Las empresas y gremios deben apoyar y garantizar el cumplimiento con la adopción de un registro público de beneficiarios finales de las empresas en Colombia, a cargo de la DIAN, como mecanismo de prevención de celebración de negocios con personas naturales y jurídicas involucradas en actos de corrupción.
- Se deben fortalecer los mecanismos para reducir riesgos asociados con la puerta giratoria y conflicto de interés dentro de las empresas, tomando como base las investigaciones y sanciones abiertas por los órganos de regulación, vigilancia y control.

Recomendación 6.4:

Fortalecer la cultura de la legalidad con campañas pedagógicas para toda la sociedad y establecer programas y revisiones curriculares en el sector educativo.

Establecer acciones y estrategias desde diversos sectores para fortalecer la cultura de la legalidad, promover los valores cívicos, y garantizar la formación ética en toda la sociedad.

- El gobierno nacional y los gobiernos locales deben implementar campañas pedagógicas que busquen fortalecer la cultura de la legalidad, promover el conocimiento del funcionamiento del Estado y disuadir la compra del voto y otras prácticas antidemocráticas.


Impacto

Alto

Factibilidad

Baja

Prioridad de mediano plazo

- El Ministerio de Educación debe revisar los lineamientos curriculares de la educación básica y los materiales pedagógicos para garantizar la integración de la formación ética y ciudadana como un componente transversal de la educación en las diversas disciplinas. Las competencias ciudadanas deben considerar la formación en los derechos de los ciudadanos frente al Estado y los derechos democráticos, los deberes tributarios, el funcionamiento general del Estado, entre otros.

- En los colegios y universidades se deben implementar programas sobre formación ética y ciudadana y códigos de buena conducta para los estudiantes y miembros de la comunidad educativa.

Recomendación 6.5:

Promover la denuncia de la corrupción al garantizar la protección al denunciante.

Promover la denuncia de la corrupción a través de un marco normativo específico y unificado que abarque a los denunciantes tanto del sector público como del sector privado, de la sociedad civil, y de la ciudadanía en general; garantizar la protección al denunciante tomando en cuenta las varias afectaciones que puede sufrir; y asegurar procesos claros, transparentes, y eficientes para recibir y tramitar denuncias.

- Establecer a través de una ley específica protecciones, garantías, incentivos y procedimientos transparentes y claros para la denuncia de la corrupción, que no se limite a denunciantes en el sector público, sino que abarque los denunciantes del sector privado, la sociedad civil, y la ciudadanía en general. Establecer dentro de este marco



Impacto	Factibilidad	Complementaria de mediano plazo
Medio	Baja	

jurídico protecciones a represalias laborales para los denunciantes de la corrupción.

- Establecer un procedimiento unificado y claro para recibir denuncias, y garantizar la publicación de información clara, integrada, y de fácil acceso sobre el proceso de la denuncia contra la corrupción, y los aspectos normativos relacionados.
- Las empresas deben implementar políticas internas y códigos de conducta para promover la denuncia de la corrupción y fraude, y garantizar la protección de denunciantes de represalias laborales.

Recomendación 6.6:

Ofrecer información a la ciudadanía sobre la lucha contra la corrupción mediante la difusión de datos sistematizados, abiertos y comparables.

Las instancias que realizan investigaciones y sancionan la corrupción en los distintos ámbitos contemplados en estas recomendaciones (Fiscalía, Procuraduría, Contraloría, Consejo Nacional Electoral, Consejo Superior de la Judicatura, entre otros) deben publicar y difundir periódicamente informes sobre los resultados de estas actividades, con información sistematizada, cuantitativa, y que permita comparaciones tanto entre



Impacto	Factibilidad	Complementaria de corto plazo
Medio	Alta	

unidades (por ejemplo, entidades públicas, entidades territoriales, partidos políticos, etc.) como a lo largo de tiempo. La publicación de los reportes se debe complementar con la disponibilidad de información accesible en tiempo real, con datos abiertos e interoperables.

Recomendación 6.7:
Realizar una evaluación del impacto de los organismos de control en la lucha contra la corrupción.

Se debe realizar un estudio sobre el valor agregado de los organismos de control en la lucha contra la corrupción, que cuantifique los beneficios y costos de su actuación, incluyendo los potenciales efectos imprevistos sobre la función pública.



Impacto	Factibilidad	Complementaria de corto plazo
Medio	Alta	

Referencias

- Acemoglu, D. (1995). "Reward structures and the allocation of talent." *European Economic Review*, 39(1), 17-33.
- Gupta, S., Davoodi, H., & Alonso-Terme, R. (2002). "Does corruption affect income inequality and poverty?". *Economics of governance*, 3(1), 23-45.
- Mauro, P. (1995). "Corruption and growth". *The Quarterly Journal of Economics*, 110(3), 681-712.
- Mauro, P. (1998). "Corruption and the Composition of Government Expenditure". *Journal of Public Economics*, Vol. 69, 263–279
- Perry, G., & Saavedra, V. (2018). *Corrupción, crecimiento y desarrollo: elementos para una estrategia integral anticorrupción en Colombia*. Fedesarrollo: Bogotá.

Octubre 2021



Dejusticia

