



PROYECTO

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA CAPACIDAD COLOMBIANA PARA AUMENTAR LA TRANSPARENCIA Y LA INTEGRIDAD (DCI-ALA/2013/330-003)

LINEA ESTRATEGICA: GOBIERNO ABIERTO TERRITORIAL

LINEA DE ACCIÓN: COMISIONES REGIONALES DE MORALIZACIÓN

INFORME FINAL CONSULTORÍA PARA LA COORDINACIÓN DEL PROCESO DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN TÉCNICA DE LAS COMISIONES REGIONALES DE MORALIZACIÓN.

Este informe presenta el análisis del acompañamiento realizado por la Secretaría de Transparencia a las CRM en el cumplimiento de sus funciones y de la coordinación interinstitucional al interior de las CRM y con la Secretaría de Transparencia, así mismo presenta una serie de recomendaciones para su funcionamiento.

AUTOR: Maria Emilia García

FECHA: Julio 2017

Cláusula *ad cautelam*, aclaración y exoneración

Este documento se ha realizado con ayuda financiera de la Unión Europea. Las opiniones expresadas en él no reflejan necesariamente la opinión oficial de la Unión Europea.

TABLA DE CONTENIDO

1. Análisis del acompañamiento realizado por la Secretaría de Transparencia a las CRM en el cumplimiento de sus funciones y de la coordinación interinstitucional al interior de las CRM y con la Secretaría de Transparencia.
2. Debilidades y fortalezas de las CRM en el cumplimiento de los lineamientos de la CNM y la PPIA.
3. Indicadores de seguimiento.
4. Casos de corrupción trabajados en la CRM.
5. Sugerencias a la Secretaría de Transparencia con respecto a la transferencia de las funciones y tareas llevadas a cabo por el equipo de consultores CRM.
6. Recomendaciones para el mejoramiento.

I. Análisis del acompañamiento realizado por la Secretaría de Transparencia a las CRM en el cumplimiento de sus funciones y de la coordinación interinstitucional al interior de las CRM y con la Secretaría de Transparencia.

En desarrollo de los numerales 3, 4, 5, 6 y 7 del artículo 70 de la Ley 190 de 1995, la Comisión Nacional de Moralización, en reunión del 22 de julio de 2003, tomó la decisión de implementar una estrategia territorial con el propósito de promover la generación y adopción de políticas, planes y programas orientados a la prevención, investigación y sanción de hechos de corrupción en el nivel local. De este modo, se crearon las Comisiones Regionales de Moralización -CRM-.

La Secretaría de Transparencia asume la responsabilidad de realizar el seguimiento a las 32 Comisiones del país, así como la responsabilidad de promover la aplicación de los lineamientos de la Comisión Nacional de Moralización en las Comisiones Regionales de Moralización. Adicionalmente, la Secretaría viene apoyando desde el año 2011 el seguimiento a la ejecución de los planes de acción de las CRM, lo cual se complementa con un proceso de asistencia técnica directa que empezó a implementar a partir del año 2015. Los siguientes son las estrategias y logros obtenidos a lo largo del acompañamiento:

Años 2013-2014

- La Secretaría de Transparencia adelantó un trabajo de diálogo con todas las entidades integrantes de la Comisión Nacional de Moralización y con los Presidentes y Secretarios Técnicos de las Comisiones Regionales de Moralización. (Primer Encuentro de Presidentes y Secretarios Técnicos de las CRM. Bogotá. 3 de Marzo de 2014)
- Se construyó la primera cartilla de lineamientos para la operación de las Comisiones Regionales de Moralización.
- Se creó dentro del portal web del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción www.anticorrupcion.gov.co un espacio para hacer visible la gestión de las 32 Comisiones Regionales de Moralización del país.
- A finales del 2014, por disposición presidencial se diseñó una nueva estrategia para acompañar a las Comisiones en el cumplimiento de los lineamientos, la cual tenía los siguientes propósitos:

- Territorializar las estrategias de la Política Pública Integral Anticorrupción.
- Incrementar la comunicación existente entre las Comisiones Regionales de Moralización y la Secretaría de Transparencia.
- Transmitir los lineamientos de la Comisión Nacional de Moralización para la operación de las Comisiones Regionales de Moralización.
- Apoyar a las Comisiones Regionales de Moralización en la aplicación de las herramientas y en el manejo de los instrumentos brindados por la cartilla de lineamientos.
- Promover en las CRM una cultura de la planificación, el seguimiento y el reporte de actividades y logros a la Secretaría de Transparencia, con el fin de alimentar el indicador construido para este propósito dentro del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción.
- Fortalecer la labor de coordinación interinstitucional para la lucha contra la corrupción que adelantan las Comisiones Regionales de Moralización.
- Promover resultados de las Comisiones frente a casos emblemáticos de corrupción en los departamentos, con especial énfasis en municipios y zonas de consolidación.
- Visibilizar el trabajo de las Comisiones Regionales de Moralización del país.

Año 2015

El dos de enero de 2014 el Gobierno de Colombia suscribe un Acuerdo de Delegación con la Unión Europea – UE; en tal Acuerdo se contempla la necesidad de fortalecer las CRM en el territorio nacional y se toman algunas medidas al respecto. Más específicamente, en el año 2015 la Unión Europea, a través del “Proyecto ACTUE Colombia (Anticorrupción y Transparencia de la UE)” de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), contrató a un equipo de asistencia técnica para las 32 Comisiones Regionales de Moralización. Gracias a este equipo de trabajo fue posible:

- Terminar de instalar las 32 Comisiones del país, con la activación de la Comisión de Chocó en julio del 2015.
- Realizar 32 visitas de asistencia técnica para identificar el nivel de apropiación de los lineamientos de la Comisión Nacional de Moralización y socializar las herramientas e instrumentos para su operación.
- Apoyar el diseño de los 32 planes de acción 2015-2016.

- Monitorear el avance del plan de acción, logrando en diciembre de 2015 un avance del 48%.
- Dinamizar el espacio de visibilidad creado en el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción.
- Lograr mayor pertinencia de los planes de acción con respecto a los lineamientos de la Comisión Nacional de Moralización.
- Aumentar el estudio de casos conjuntos, pasando de 77 casos a mediados del 2015 a 96 casos finalizando el año 2015.
- Orientar la realización de jornadas de formación y capacitación de ciudadanos y funcionarios públicos en temas de transparencia y lucha contra la corrupción, con lo que las CRM lograron capacitar a 1010 servidores públicos y 742 ciudadanos. En la medición anterior se había reportado una capacitación de no más de 350 ciudadanos y servidores públicos.
- La realización de 26 audiencias con la ciudadanía de parte de las CRM.

Las actividades adelantadas permitieron: i) mayor apropiación de los lineamientos por parte de las CRM; ii) mayor compromiso por parte de los comisionados activando con mayor regularidad sus reuniones ordinarias y las reuniones con la ciudadanía, así como la asistencia de los miembros; iii) mayor pertinencia de los planes de acción; iv) mayor conocimiento institucional del contexto regional en torno a la corrupción; v) mayor articulación interinstitucional para el tratamiento de casos estratégicos con el fin de abordar temáticas priorizadas por las Comisiones Regionales de Moralización; y vi) mayor visibilidad del trabajo adelantado por las Comisiones.

- Continuando con el acompañamiento, en el año 2016 el equipo de asistencia técnica realizó 95 talleres con las Comisiones Regionales de Moralización con el propósito de hacer seguimiento al avance en los planes de acción, verificar el alcance de los lineamientos de la Comisión Nacional de Moralización y de las herramientas diseñadas por la Secretaría de Transparencia, y orientar el diseño de los planes de acción 2016-2017.
- Con el apoyo del grupo de acompañamiento a la Ley de Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública, se adelantaron 13 sesiones de capacitación con la participación de más de 800 servidores públicos y más de 1.300 ciudadanos.
- Las Comisiones mostraron un gran avance en la convocatoria a jornadas de capacitación en temas de transparencia y anticorrupción, logrando en este año involucrar en sus talleres a más de 2.500 servidores públicos.
- Con la orientación de la Secretaría fue posible realizar 10 mesas de trabajo con la participación de entidades tales como: DNP, Colpedortes, Findeter, Ministerio de Minas, Ministerio de Ambiente, ANLA, Ministerio de Educación, Ministerio de Vivienda, ICBF, Gobernaciones y Alcaldías para hacer seguimiento efectivo de casos emblemáticos de corrupción en las regiones.
- Aumentaron a 102 los casos de corrupción atendidos de manera conjunta entre los que se destacan: Juegos Nacionales, Programa de Alimentación Escolar, Minería Ilegal, Aguas de Yopal, Contratación ICBF y Túnel de la línea, con más de \$ 621.820'843.296 recursos públicos comprometidos.
- Como parte de su estrategia de promoción del control social y participación ciudadana, las Comisiones Regionales de Moralización han involucrado cada vez a más ciudadanos en sus reuniones para recibir peticiones, quejas, reclamos y denuncias, logrando así que 3.391 participaran de manera activa en estos espacios.
- Se destaca un avance significativo en el indicador de gestión que reportó un porcentaje de 47% en el primer semestre de 2015, frente a un 89% para el mismo período en el año 2016.
- Por otro lado, se diseñó el “Boletín Transparencia en las Regiones”, que a lo largo del año 2016 contó con 6 ejemplares que visibilizaron los principales logros y actividades de las Comisiones, y destacaron el importante rol de estas instancias en torno a la lucha contra la corrupción. Las noticias más destacadas en este instrumento en el año 2016 fueron:
 - El cierre definitivo de 123 túneles o socavones en minas ilegales de oro ubicadas en la zona rural del municipio de Santander de Quilichao, y la captura de 14 implicados en esta actividad ilegal, gracias a la intervención de la CRM del departamento del Cauca.

- La suspensión del Director del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER- sede Vichada, por intervención de la Comisión del departamento gracias a la denuncia presentada por un grupo de veedores sobre los sobrecostos de los suministros agrícolas entregados por el Instituto a las comunidades en el municipio La Primavera.
- El seguimiento a las obras de construcción de los escenarios deportivos para los Juegos Nacionales en la ciudad de Quibdó realizado por la Comisión Regional de Moralización de Chocó.
- La reactivación de la Comisión del Cesar que en poco tiempo, y gracias a la voluntad de sus integrantes, logró realizar: i) una jornada de capacitación en el municipio de Aguachica, dirigida a los equipos de gobierno del sur del departamento; ii) su primera audiencia con la ciudadanía para la recepción de denuncias sobre posibles actos de corrupción en la región; iii) el recorrido al Hospital Eduardo Arredondo Daza, al Canal de Panamá y al albergue para Población Desplazada ubicado en la ciudad de Valledupar, obras que en conjunto comprometen más de \$9.000'000.000 del presupuesto municipal.
- El seguimiento realizado por la CRM de Cundinamarca al caso de la Mesa-Anapoima, con el cual se logró firmar el Convenio de Asociación 001 de 2017 para la culminación de la obra del acueducto de la Mesa-Anapoima. Gracias a este convenio, la Empresa de Acueducto de Bogotá, Empresas Públicas de Cundinamarca, y los Alcaldes de los municipios Mosquera, Funza, Madrid, La Mesa y Anapoima, decidieron aunar esfuerzos para implementar acciones que garanticen la provisión de agua potable en los municipios mencionados durante los próximos cuatro años.
- La reactivación de las obras para la rehabilitación del Coliseo Happy Lora en la ciudad de Montería, lograda gracias al seguimiento realizado por la CRM de Córdoba a partir de la articulación de las entidades competentes en la ejecución del proyecto financiado con recursos del Fondo Nacional de Regalías y el liderazgo de la Secretaría de Transparencia.
- La terminación de la construcción de la Escuela Normal Superior del municipio de Güicán-Boyacá, que gracias a la intervención de la CRM de Boyacá superó los problemas administrativos que estaban obstaculizando su terminación, impidiendo así la pérdida de más de nueve millones de pesos.

Año 2017

En el año 2017 el equipo de asistencia técnica adelantó 56 talleres de acompañamiento presencial para hacer seguimiento al cumplimiento de los 32 planes de acción y orientó actividades como:

-

- La realización de once (11) capacitaciones en la Ley de Transparencia y Derecho de Acceso a la Información Pública en los Departamentos de Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Boyacá, Bolívar, Sucre, Córdoba y Caquetá, con la participación de 900 asistentes.
- La gestión para el desarrollo de tres (3) capacitaciones en el Manual Único de Rendición de Cuentas en los departamentos de Caquetá, Bolívar y Sucre con la asistencia de 150 personas entre ciudadanos y funcionarios públicos.
- La gestión para el desarrollo de cuatro (4) capacitaciones en el Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano en los departamentos de Amazonas, Antioquia, Guajira, Cesar, y San Andrés.
- La gestión para el desarrollo de una (1) capacitación en contratación pública con Colombia Compra Eficiente en el departamento de Arauca.
- La publicación de 4 Boletines de Transparencia en las Regiones, que se encuentran disponibles en el sitio web <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/boletines-comisiones-regionales-de-moralizacion.aspx>
- La promoción de la visibilidad de las CRM a través del video https://youtu.be/xXN_ojstyNU , el cual a la fecha cuenta con 341 luego de tres meses de haber sido publicado.
- La realización de trece (13) mesas de trabajo:
 - ✓ CRM de Putumayo: seguimiento a diferentes obras inconclusas del municipio de Mocoa.
 - ✓ CRM de Cundinamarca: seguimiento al caso del Acueducto la Mesa-Anapoima y a la reubicación del centro de salud y la escuela municipal, en el municipio de Útica.
 - ✓ CRM de Risaralda: seguimiento al proyecto de vivienda “San Daniel” del municipio de Apía.
 - ✓ CRM de Caldas: verificación de las irregularidades identificadas por la ciudadanía en el cumplimiento del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) en relación con la construcción de viviendas en inmediaciones de la reserva de La Aurora.
 - ✓ CRM de Caldas: seguimiento al caso de minería ilegal del municipio de Marmato.
 - ✓ CRM de Casanare: construcción de la Planta de Tratamiento de Agua Potable del Municipio de Yopal.

- ✓ CRM de Amazonas: seguimiento a las irregularidades en la prestación del servicio de agua, alcantarillado y recolección de basuras en el municipio de Leticia.
- ✓ CRM de Santander: seguimiento al caso relacionado con el Relleno Sanitario de Carrasco del área metropolitana de Bucaramanga.
- ✓ CRM de Norte de Santander: seguimiento a la crisis hospitalaria del departamento.
- ✓ CRM de Boyacá: seguimiento a diferentes obras de infraestructura en el departamento como son, el Hospital de Moniquirá, la Escuela Normal Superior de Güicán, la viviendas de interés social de Torres del Parque y Estancia el Roble.
- ✓ CRM de Cauca: seguimiento al Programa de Alimentación Escolar (PAE) del Departamento.
- ✓ CRM de Chocó: seguimiento a las obras de construcción y adecuación para los Juegos Nacionales.
- ✓ CRM de Córdoba: seguimiento al PAE del departamento con participación de la Gobernación, municipios certificados y no certificados, operadores e interventores.

El acompañamiento realizado durante los años 2015 y 2016, con el apoyo de la UE, aportó de manera fundamental a los objetivos de apropiación y articulación de las CRM. Se plantearon retos fundamentales para su sostenibilidad en relación a la claridad del alcance establecido en la normatividad vigente, la financiación de dichas instancias de articulación interinstitucional, el intercambio de información para la atención de casos conjuntos, la visibilidad del trabajo adelantado por las CRM, y la articulación con la CNM.

Para superar los retos mencionados, el equipo de asistencia técnica de las Comisiones desarrolló los instrumentos y herramientas que hacen parte integral de este documento.

2. Debilidades y fortalezas de las CRM en el cumplimiento de los lineamientos de la CNM y la PPIA.

El trabajo realizado por el equipo de acompañamiento ha permitido identificar algunas dificultades en la operación de las comisiones que amenazan su sostenibilidad, toda vez que el equipo contratado trabajará hasta diciembre de 2017.

Las principales dificultades identificadas son las siguientes:

- Alta rotación de funcionarios (83% en el último año)

- Baja visibilidad de la gestión de las Comisiones
- Vacíos en la normatividad y lineamientos dados por la Comisión Nacional
- Desarticulación entre la visión Regional y la visión Nacional entorno al alcance de las CRM

En este sentido, se requiere la intervención de la Comisión Nacional de Moralización para superar los obstáculos mencionados y aquellos que representan mayor dificultad como son:

- Financiación
- Esquema de Intercambio de información
- Superación de la centralización y limitación de competencias para el desarrollo de actividades conjuntas

A continuación se exponen estas dificultades con mayor profundidad

I. Financiación

De acuerdo con el Decreto 4632 de 2011, Por medio del cual se reglamenta parcialmente la Ley [1474](#) de 2011...*las Comisiones Regionales de Moralización a que se refiere el artículo 65 de la ley 1474 de 2011 serán financiadas con cargo a los recursos de la entidad territorial correspondiente.*

Esta orientación representa un inconveniente para las comisiones en tanto serian financiadas con recursos de uno de sus entes vigilados, situación que podría dificultar la toma de decisiones con respecto a investigaciones en la que se encuentre vinculada dicha entidad.

Por otro lado, de acuerdo con el Ministerio del Interior y Justicia, esta disposición podría ser considerada inconstitucional si se establece que se le están asignando funciones o cargas presupuestales a una entidad territorial sin que se esté previendo la correspondiente transferencia de recursos.

Así las cosas, la financiación de las comisiones sigue siendo un tema sin resolver. Las Comisiones manifiestan dificultades para la realización de tareas que suponen un gasto, como son: las audiencias con la ciudadanía, el desplazamiento a diferentes entidades territoriales para la verificación del avance en el cumplimiento de políticas anticorrupción, el material para la socialización de información, el seguimiento a casos en los cuales es necesario personal técnico especializado, entendiéndose este como peritos, ingenieros civiles, auditores especializados en el sector salud, entre otros.

Teniendo en cuenta la situación presentada el equipo de Comisiones diseñó una encuesta con el propósito de identificar las deficiencias presupuestales existentes en las diferentes entidades que conforman estas instancias, las cuales impiden que las mismas, asuman costos dentro de la comisión afectando así las labores previstas en sus planes de acción. Se les preguntó a las 189 entidades que conforman las 32 CRM sobre la disposición de recurso humano con capacidad para atender los temas recibidos. De los 189 encuestados a la fecha se cuenta con 57 respuestas, que representa un 30%.

De estos, el 87% contestó que las plazas asignadas a su entidad son insuficientes para cumplir con la misión establecida en relación con:

- Número de sujetos vigilados
- Sobrecarga laboral
- Nivel de profesionalización de los funcionarios
- Nombramientos pendientes, (en algunos casos de más de 4 años)

Por su parte el 46,7% no cuenta con los equipos de cómputo necesarios para desarrollar en condiciones óptimas, las actividades encomendadas a la entidad, sumado a un 21% que no tienen un servicio de internet deficiente.

Finalmente, el 49% de las entidades que respondieron manifiestan que las instalaciones en las que se encuentran operando no cuentan con las condiciones de infraestructura óptimas como son: servicios públicos deficientes, nulos espacios para práctica de pruebas, irregularidades en cuanto a la disposición de archivos y expedientes e inmuebles sin mantenimiento.

Por esta razón, se hace necesario definir un esquema de financiación de las Comisiones que les permita cumplir el Plan de Acción y darle sostenibilidad a su operación.

Una de las alternativas podría ser que las entidades del orden nacional representadas en las CRM, asignen un porcentaje de sus recursos a la operación de estas instancias. Para las 32 Comisiones en un año de trabajo, se requerirían: **\$1.657.600.000** que estarían representados, en el pago de la Secretaría Técnica, la logística de las reuniones ordinarias y la ciudadanía, las actividades de capacitación, visitas a las obras y proyectos a los cuales se le está haciendo seguimiento, y las comunicaciones y difusión de sus logros.

2. Intercambio de información

De acuerdo con las siguientes normas

Constitución Política de 1991	Establece como principio la colaboración armónica entre los órganos del Estado para la realización de sus fines (Art. 113, 268 y 271).
Ley 610 de 2000	Establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías
Ley 1474 de 2011 o Estatuto Anticorrupción,	<p>Expresa la posibilidad de adelantar un trabajo coordinado de investigación y práctica de pruebas entre los organismos de control.</p> <p><i>“Las pruebas practicadas válidamente en una actuación judicial o administrativa, dentro o fuera del país y los medios materiales de prueba, podrán trasladarse a la actuación disciplinaria mediante copias autorizadas por el respectivo funcionario y serán apreciadas conforme a las reglas previstas en este código. También podrán trasladarse los elementos materiales de prueba o evidencias físicas que la Fiscalía General de la Nación haya descubierto con la presentación del escrito de acusación en el proceso penal, aun cuando ellos no hayan sido introducidos y controvertidos en la audiencia del juicio y no tengan por consiguiente la calidad de pruebas. <u>Estos elementos materiales de prueba o evidencias físicas deberán ser sometidos a contradicción dentro del proceso disciplinario.</u></i></p> <p><i>Cuando la Procuraduría General de la Nación o el Consejo Superior de la Judicatura <u>necesiten información acerca de una investigación penal en curso o requieran trasladar a la actuación disciplinaria elementos materiales de prueba o evidencias físicas que no hayan sido descubiertos, así lo solicitarán al Fiscal General de la Nación.</u> En cada caso, el Fiscal General evaluará la solicitud y determinará qué información o elementos materiales de prueba o evidencias físicas puede entregar, sin afectar la investigación penal ni poner en riesgo el éxito de la misma”(Artículo No. 51, ley 1474).</i></p>

<p>El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su Artículo 3, Numeral 10</p>	<p>Señala que en virtud del principio de coordinación, las autoridades concentrarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos.</p>
<p>El Decreto Ley 262 de 2000</p>	<p>El cual se modifica la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación en su Artículo 10, Numeral 5 establece que la Dirección Nacional de Investigaciones tiene entre sus competencias: "ejercer funciones de policía judicial y participar, previa designación del Procurador General, en comisiones para <u>adelantar investigaciones de manera conjunta</u> con la Fiscalía General de la Nación, con funcionarios judiciales, la Contraloría General de la República y demás servidores públicos que cumplan funciones de policía judicial.</p>
<p>Ley 489 de 1998 en su Artículo 6</p>	<p>Define que en virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas prestarán su colaboración a las demás entidades <u>para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento</u></p>
<p>Convenio Interinstitucional contra la Corrupción suscrito entre la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la</p>	<p>Se define "un marco de colaboración armónica entre las entidades mediante la articulación de acciones que generen apoyo de profesionales especializados en los procesos de fortalecimiento de la política de lucha contra la corrupción, de investigación fiscal, penal y disciplinaria, y en la capacitación de servidores con funciones de policía judicial, así como también, la cooperación conjunta con los recursos técnico-científicos y de talento humano con los que cuentan las instituciones para el desarrollo de sus atribuciones constitucionales y legales, en el estricto marco de su competencia" y establece lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La Contraloría debe promover ante las autoridades competentes las investigaciones

<p>Contraloría General de la República</p>	<p>penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado, aportando las pruebas respectivas. (Numeral 17)</p> <ul style="list-style-type: none"> - La Fiscalía buscará generar alianzas con instituciones públicas y privadas, en busca de conocimientos y experiencias al interior de la entidad, en temas especializados y avanzados, que permitan la consecución de los objetivos estratégicos. (Numeral 10) - Programar Operativos de Alto Impacto contra la Corrupción para adelantar acciones conjuntas de investigación y sanción de las conductas que afecten los intereses del Estado. (Numeral 8)
--	--

Se establece la colaboración armónica entre las entidades para el cumplimiento de sus fines y se identifican esfuerzos importantes para que las entidades intercambien información que permitan dar celeridad a las investigaciones.

No obstante, el diagnóstico realizado para la construcción de la Política Pública Integral Anticorrupción arrojó que uno de los factores determinantes de los altos niveles de impunidad en actos de corrupción es la escasa coordinación entre las entidades encargadas de prevenir, controlar investigar y sancionar los casos de corrupción (Conpes 167 de 2013).

De acuerdo con los lineamientos dados por la Comisión Nacional de Moralización a las Comisiones Regionales, estas deben dentro de sus objetivos:

“coordinar acciones estatales en el nivel territorial para el intercambio de información y el desarrollo de acciones prevención, investigación y sanción de la corrupción” (Cartilla de lineamientos para la operación de las Comisiones Regionales de Moralización).

La Comisión Nacional señala que *“el intercambio de información y la acción coordinada de las entidades frente a los casos de corrupción de mayor relevancia en los departamentos es, desde la óptica de la Comisión Nacional de Moralización, la primera y la más importante de las tareas ejecutadas por las Comisiones Regionales de Moralización”*. (Cartilla de

lineamientos para la operación de las Comisiones Regionales de Moralización)

Sin embargo, el cumplimiento de este objetivo se ha visto interrumpido por la falta de una regulación clara sobre la materia en el nivel territorial que permita a las entidades de control intercambiar información para el tratamiento conjunto de los casos de corrupción estudiados en la Comisión.

Adicionalmente, no se ha establecido el procedimiento mediante el cual se permita a las partes, acceder a la información, intercambiar material probatorio, y que en el desarrollo de sus competencias, cooperen armónicamente para realizar las acciones necesarias para prevenir, detectar, investigar y sancionar las conductas que afecten los intereses de Estado en el nivel territorial.

Algunas de las principales dificultades mencionadas por las CRM para el intercambio de casos son:

- Claridad de los procedimientos para el intercambio de información y material probatorio
- Alcance del intercambio (estudio, investigación y/o sanción)
- Diferencia en las orientaciones de las investigaciones en cada entidad
- Ruptura de la cadena de custodia
- Violación del debido proceso
- Violación de la reserva de la información
- Extralimitación de funciones
- Generación de nulidades: solo podrían hacerse los traslados de información solicitando pruebas de oficio de acuerdo a las respectivas competencias.
- Diferencia en las etapas de investigación penal, fiscal y disciplinaria y tiempos de prescripción
- Supresión de la función de advertencia de las Contralorías: declarada inexecutable por la Corte Constitucional con la Sentencia 103 del 11 de marzo del 2015. Se considera que se debería revisar este fallo, debido a que impide que las CRM investiguen y sancionen hechos de corrupción de manera preventiva, lo cual es una herramienta eficaz de lucha contra la corrupción.

Por lo anterior, se requiere generar un protocolo para el intercambio de pruebas e información sobre aquellos actos de corrupción con implicaciones penales, fiscales y/o disciplinarias simultáneas cometidos por un mismo sujeto vigilado.

Un esquema de intercambio y articulación permitiría a los entes de control 1) mejorar el proceso de supervisión, vigilancia y control adelantado por las entidades integrantes de las CRM respecto a los casos de corrupción con implicaciones en dos o más entidades, 2) potenciar las competencias de las instituciones, 3) responder con mayor celeridad a sus investigaciones, 4) identificar con mayor facilidad redes de corrupción, 5) implementar soluciones conjuntas 6) lograr un asesoramiento recíproco y oportuno a que se haya proferido una sanción.

3. Centralización y limitación de competencias

El trabajo realizado por el equipo de asistencia técnica a las Comisiones Regionales de Moralización ha permitido evidenciar las dificultades de actuación que tienen las entidades en la región como consecuencia de la centralización de funciones de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la Nación.

Las principales dificultades impiden el desplazamiento para atender casos priorizados por la Comisión fuera de la ciudad capital de carácter urgente, la posibilidad de vincularse en investigaciones que no estén priorizadas desde el nivel central (Fiscalía) y visibilizar su gestión. Esto en razón de que las Procuradurías Regionales, las Gerencias Departamentales de la Contraloría General y las Direcciones Seccionales de las Fiscalías no tienen autonomía presupuestal, ni administrativa y sus decisiones y desplazamientos deben ser autorizadas previamente por el nivel central.

Al respecto, la normativa señala lo siguiente:

- **Procuraduría:**

De acuerdo con el artículo 75 del Decreto 262 de 2000, “*por el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos.*”

Las funciones de las procuradurías regionales están determinadas por el Procurador General en virtud de las facultades contenidas en el artículo 7 (...*Formular las políticas generales y criterios de intervención del Ministerio Público en materia de control disciplinario, vigilancia superior con fines preventivos, actuación ante las autoridades administrativas y judiciales y centros de conciliación, y promoción, protección y defensa de los derechos humanos... Distribuir las funciones y competencias atribuidas en la Constitución o la ley a la Procuraduría General de la Nación, entre las distintas dependencias y servidores de la entidad, atendiendo criterio de especialidad, jerarquía y las calidades de las personas investigadas, cada vez que por necesidades del servicio se requiera... Comisionar a los servidores de la entidad para*

instruir actuaciones disciplinarias de su competencia o de otras dependencias de la entidad, al igual que para la práctica de pruebas.)

- I. Conocer en primera instancia, salvo que la competencia esté asignada a otra dependencia de la Procuraduría, los procesos disciplinarios que se adelanten contra... Los servidores públicos... Los diputados, concejales de las capitales de departamento, contralores departamentales y contralores municipales de capital de departamento, defensores regionales, rectores, directores o gerentes de organismos descentralizados del orden departamental y miembros de sus juntas o consejos directivos, y contra servidores públicos del orden departamental...jueces...notarios...
- II. Conocer en primera instancia los procesos disciplinarios cuya competencia corresponda a las procuradurías Distritales o provinciales, en las circunscripciones territoriales en donde éstas no existan.
- III. Conocer en segunda instancia los procesos disciplinarios decididos en primera por los personeros, los procuradores provinciales y judiciales.
- IV. Adelantar actuaciones disciplinarias de competencia de los procuradores delegados, hasta antes de la apertura de la investigación. De la iniciación de estas investigaciones se dará aviso al procurador delegado competente, a más tardar el día siguiente hábil, para que, si lo estima conveniente, asuma directamente su conocimiento.
- V. (...) 13 Intervenir ocasionalmente como Ministerio Público ante las autoridades judiciales competentes, en los asuntos de conocimiento de los procuradores judiciales, en los lugares donde éstos no existan o no puedan actuar, previa comunicación al Procurador Delegado correspondiente.
- VI. Entre otras

- **Contraloría:** Las gerencias departamentales de la Contraloría General de la República ejercen una función de representación en razón a su principio de desconcentración. En este sentido, deberán elaborar un plan general de auditoría de acuerdo con los lineamientos fijados por el Contralor General de la República y en coordinación con las Contralorías Delegadas Sectoriales (Resolución Orgánica 6541 de 2012, por la cual se precisan y fijan las competencias en el nivel desconcentrado de la Contraloría General de la República)

Adicionalmente, el control posterior y selectivo ejercido por las contralorías, además de la supresión de la función de advertencia, les impide involucrarse en casos que impliquen investigaciones de contrataciones o proyectos en curso.

- **Fiscalía:** La Ley 938 de 2004 en el artículo 6° señala que los Fiscales Delegados actúan siempre en representación de la Fiscalía General de



FIIAPP
COOPERACIÓN ESPAÑOLA

la Nación bajo la dependencia del Fiscal General y de sus superiores jerárquicos, sin perjuicio de la autonomía de los Fiscales Delegados en los términos y condiciones fijados por la ley Estatutaria de Administración de Justicia.



Proyecto financiado
por la Unión Europea

Es necesario que las entidades con representación en las Comisiones Regionales aclaren mediante un acto administrativo el apoyo que brindarán a los comisionados. Ello incluye la autorización de los desplazamientos para la atención de casos, realización de audiencias públicas o reuniones con la ciudadanía y la vinculación de casos que se discutan e investigan al interior de la Comisión, sin perjuicio de incumplir sus planes de priorización y auditoría y extralimitarse en sus funciones.

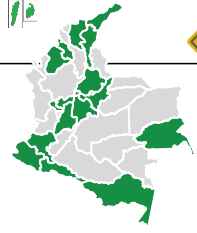

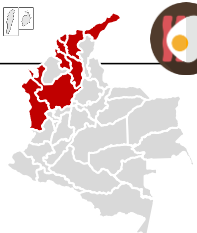

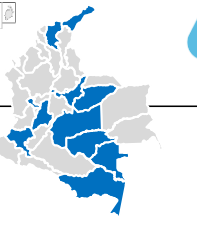

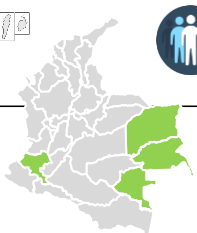

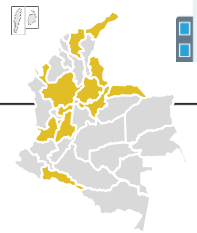

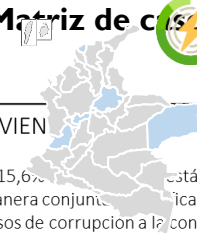

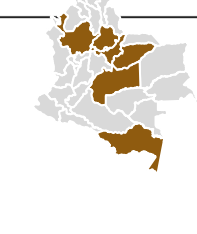

3. Indicadores de seguimiento.

Durante el acompañamiento y de acuerdo a los resultados remitidos por las Comisiones Regionales de Moralización en sus Informes de Gestión, se construyó una Matriz General de Seguimiento (**Ver Adjunto 2: Matriz General de Seguimiento**) que contiene los avances de las Comisiones en los periodos 2014-2015, 2015-2016, 2016-2017. Así:

- Visitas realizadas
- Planes de Acción realizados
- Reuniones ordinarias realizadas por semestre
- Informes de gestión realizados
- Entidades con seguimiento a sus planes anticorrupción
- Entidades con conocimiento del MURC
- Entidades que conocen la PPIA
- Planes de desarrollo verificados (estrategias anticorrupción)
- Instituciones educativas con revisión de su estrategia anticorrupción
- Casos estudiados de manera conjunta
- Servidores públicos capacitados en transparencia y anticorrupción
- Servidores públicos capacitados en ley 1712 de 2014
- Ciudadanos capacitados en ley 1712 de 2014
- Número de entidades con recomendaciones emitidas por la CRM sobre la Categoría No.2 (Exposición de la Información) del IGA
- Auditorías Visibles realizadas
- Veedurías promovidas
- Procesos de rendición de cuentas promovidos y acompañados
- Ciudadanos participantes en las reuniones trimestrales de la CRM

4. Casos de corrupción trabajados en la CRM.

Los siguientes mapas presentan la distribución sectorial y regional de los casos atendidos por las Comisiones.

CASOS DE CORRUPCIÓN TRABAJADOS DE MANERA CONJUNTA			
 	<p>CONSTRUCCIÓN DE OBRAS, VÍAS E INFRAESTRUCTURA</p> <p>El 53% de las CRM (17), le están realizando seguimiento a los contratos de obras e infraestructura vial.</p>	 	<p>ALIMENTACIÓN</p> <p>El 21,8% de las CRM (7) están trabajando sobre las irregularidades del Programa de Alimentación Escolar (PAE) de las cuales el 57,1% corresponden a CRM de la Costa Atlántica.</p>
 	<p>AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO</p> <p>El 31,25% de las CRM (10) tienen como prioridad el seguimiento a la prestación del servicio del agua, que incluye la construcción de Plantas de Tratamiento de Agua Potable (PTAP), perforación de pozos, calidad y prestación del servicio, entre otros.</p>	 	<p>COMUNIDADES INDÍGENAS</p> <p>El 12,5% de las CRM (4) han priorizado en su gestión para trabajar el tema de la población indígena en sus departamentos. Específicamente para realizar seguimiento a las irregularidades en el manejo de los dineros de las asociaciones indígenas, y a la política social para atender a esta población.</p>
 	<p>SALUD</p> <p>El 46,6% de las CRM, han priorizado su gestión en el sector de la salud, realizándole seguimiento a los casos de corrupción en los hospitales públicos, las irregularidades en la entrega de medicamentos o la recuperación de la cartera de las IPS.</p>	 	<p>ENERGÍA Y MEDIO AMBIENTE</p> <p>El 15,6% (5) de las CRM han priorizado el estudio de casos relacionados con el sector energético y de medio ambiente. Se destacan irregularidades en la prestación de los servicios de energía y el incumplimiento de la normatividad ambiental en la explotación de recursos.</p>
 	<p>VIVIENDA</p> <p>El 15,6% de las CRM están trabajando el tema de la vivienda de manera conjunta. Específicamente están realizándole seguimiento a los casos de corrupción a la construcción y entrega de viviendas de interés social.</p>		

(Ver Anexo 2: Matriz de casos)



5. Sugerencias a la Secretaría de Transparencia con respecto a la transferencia de las funciones y tareas llevadas a cabo por el equipo de consultores CRM.



Se sugiere que la Secretaría de Transparencia ponga a disposición de las CRM un equipo de trabajo que les haga seguimiento, cumpliendo las siguientes funciones:

- Resocialización de los lineamientos a nuevos integrantes
- Seguimiento al cumplimiento del Plan de Acción
- Solicitud y análisis de los Planes de Acción e Informes de Gestión
- Preparación de la interlocución con la CNM
- Reporte y actualización del Indicador
- Reporte y actualización de los micro- sitios
- Seguimiento a los casos atendidos
- Gestión de mesas de trabajo
- Gestión de Capacitaciones
- Apoyo metodológico para la realización de actividades
- Transferencia de conocimiento entre las CRM
- Administración de la plataforma
- Elaboración del boletín mensual y reporte de noticias
- Elaboración de Informes y reporte Plan de Acción Secretaría de Transparencia

En los próximos dos (2) años se requerirá adelantar como mínimo las siguientes actividades de manera sistemática para mantener el trabajo con las CRM:

Actividad	1er año		2do año	
	1er Semestre	2do Semestre	1er Semestre	2do Semestre
Socialización nuevos lineamientos e instrumentos				
Asesoría en la elaboración de Planes de Acción				
Recepción y análisis de los informes de gestión				
Reporte del indicador				
Reporte Plan de Acción ST				

Para adelantar lo anterior, el equipo entregará los siguientes instrumentos:

- Plataforma Virtual
- Fichas de caracterización regional
- Información consolidada y actualizada con avance y trabajo adelantado con cada una de las 32 Comisiones



- Base de datos de todos los integrantes
- Formatos de Plan de Acción e informes de gestión
- Protocolo de procesos y procedimientos
- Decreto Reglamentario
- Nueva Cartilla de Lineamientos
- Propuesta de nuevo indicador

Adicionalmente, en la última visita realizada en el año 2017 se entregará a cada una de las Comisiones un informe del trabajo adelantado con recomendaciones para su funcionamiento.

Una de las recomendaciones para el trabajo que deberán adelantar las Comisiones en los próximos años está asociado al posconflicto. Por lo anterior se relaciona el rol que deben jugar en este escenario. Esta información está siendo socializada con las 32 Comisiones del país.

1.1 Rol en el posconflicto

Uno de los retos que enfrentarán las Comisiones en sus regiones son los aspectos relacionados con el tratamiento de los casos vinculados a la implementación de los Acuerdos de Paz. Entendiendo esta labor se les entregaron orientaciones básicas para su tratamiento e incorporación en sus próximos Planes de Acción.

Objetivo:

1. Combatir la corrupción
2. Salvaguardar los recursos destinados para la reconstrucción del país en el marco del pos-conflicto
3. Establecer las alertas y controles necesarios para garantizar la transparencia en el manejo de dichos recursos
4. Garantizar la implementación efectiva de los acuerdos de paz

La corrupción debilita las instituciones democráticas y pone en tela de juicio la efectividad de la justicia. Con la firma del Acuerdo de Paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC,- la labor de las entidades de control debe impedir que la corrupción sea un obstáculo para la implementación de dichos acuerdos y por el contrario deben constituirse como **garantes del cumplimiento de los mismos, monitoreando la ejecución de los recursos, vigilando la actuación y cumplimiento de los servidores públicos y garantizando el cumplimiento de las políticas de acceso a la información pública** para cumplir con los propósitos de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

Riesgos de corrupción en el posconflicto (Aportes diagnósticos Transparencia por Colombia)

- Utilización indebida de información oficial privilegiada.
- Tráfico de influencias en el sector de las FFMM, conflicto de intereses de funcionarios locales sobre las tierras priorizadas.
- Obstaculización del proceso de desminado y la micro focalización en el proceso de restitución de tierras.
- Abuso de poder y extralimitación de funciones por parte de la Fuerza pública.
- Amenazas y asesinato de líderes sociales.
- Designación de proyectos de infraestructura local, y desarrollo local a través de contratos sin cumplimiento de requisitos legales.
- Apropiación indebida e ilegal de los recursos de proyectos territoriales por parte de contratistas, operadores, entre otros, afectando la calidad y propósito del proyecto.
- Siembra de minas y artefactos, con posterioridad al acuerdo.

Desde las competencias de las CRM, estas deberán adelantar las siguientes actividades en cada uno de sus objetivos:

Objetivo 1: Promoción, divulgación y apoyo a la implementación de la Política Pública Integral Anticorrupción.

- Seguimiento a los programas de desarrollo con enfoque territorial.
- Sugerir el seguimiento a reporte del FUT.
- Promoción, difusión, socialización y capacitación en la Ley 1474.
- Socialización del MURC con énfasis en la rendición sobre la implementación de los acuerdos.

Objetivo 2: Coordinación interinstitucional para la atención de casos conjuntos.

Priorizar para estudios conjunto:

- Los contratos Paz
- Lo proyectos que se ejecuten con recursos del Fondo Colombia en Paz, y del Fondo Regional para los Contratos Paz.
- Riesgos de corrupción en el posconflicto

Objetivo 3: Promoción de la ley de transparencia y acceso a la información pública

- Formación en la Ley 1712/14 con énfasis en los derechos y deberes de la ciudadanía y el estado en el marco del proceso de implementación de los acuerdos.
- Seguimiento IGA
- Promoción, difusión, socialización y capacitación en la Ley 1712, a las entidades creadas en el marco de implementación de los acuerdos.

Objetivo 4: Promoción de la participación ciudadana

- Informe de las políticas y acciones de participación implementadas por las entidades territoriales de sus departamentos se exija que las entidades den cuenta de la incorporación de la ciudadanía en la implementación de los acuerdos.
- Ejercicios de rendición de cuentas que prioricen la socialización de los acuerdos y promuevan dichos ejercicios con un enfoque hacia los mismos.
- Promoción de veedurías que orienten su control hacia el proceso de implementación de los acuerdos.

6. Recomendaciones para el mejoramiento.

Como se ha señalado en este y los demás productos a lo largo del acompañamiento, es necesario que desde la Comisión Nacional de Moralización se institucionalice el seguimiento y apoyo a las Comisiones Regionales ya sea desde la Secretaría de Transparencia como Secretaría Técnica de la Comisión Nacional o que otra de las entidades miembro de la CNM lidere este seguimiento con el propósito de no perder el impulso alcanzado en los últimos dos años.

El seguimiento debe ser riguroso frente i) al cumplimiento de las nuevas disposiciones ii) exigir resultados en términos de investigación y sanción que contribuyan favorablemente en la lucha contra la corrupción iii) el cumplimiento de los lineamientos señalados por la CNM, iv) su rol en el posconflicto y v) el relacionamiento con la ciudadanía que ayude a mejorar la confianza de esta en las instituciones.

Por otro lado, es necesario que la entidad que asuma a largo plazo esta labor sea consciente de la necesidad de sistematizar los logros, las dificultades y las experiencias en el acompañamiento para no perder la memoria institucional y visibilizar la labor adelantada por las Comisiones de forma periódica, así como contemplar un acompañamiento presencial más frecuente considerando los cambios permanentes en los miembros de estas instancias, lo que dificulta la continuidad de las actividades.

Adicionalmente se deben considerar los cambios institucionales y normativos que requerirían las Comisiones para poder operar, muchos de los cuales están siendo suplidos con el Proyecto de Decreto Reglamentario del artículo 65 de la ley 14 74 y la Nueva Cartilla de lineamientos para su operación. Sin embargo se debe considerar la necesidad de dar claridad frente a:

1. La financiación de las Comisiones
2. El intercambio de información
3. La autonomía de las Comisiones para que en ocasión a sus resultados no interfieran con las competencias propias de las entidades que las conforman, como es el caso de las Contralorías que no podrían sumarse al estudio, de por ejemplo, un contrato en ejecución.
4. El nombramiento de los comisionados en sus respectivas instituciones (Contralores territoriales, Procuradores y Fiscales) ya que con el esquema actual el nivel de rotación en las Comisiones es altísimo con consecuencias en la continuidad de las actividades.

Finalmente, pero no menos importante, el éxito del trabajo que adelanten las comisiones está asociado al diálogo horizontal que estas puedan tener con la CNM, la cual debe verlas como el brazo regional de la CNM y no como instancias aisladas sin voz en sus discusiones. Para esto es necesario que la Contraloría General de la República, La Auditoría General, la Procuraduría General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura se involucren de manera decidida en el seguimiento y apoyo a las CRM.