



Secretaría  
de Transparencia

# DIAGNÓSTICO

EVALUACIÓN DE PRIORIDADES  
A CONSIDERAR EN LA FORMULACIÓN  
DE **LA ESTRATEGIA NACIONAL  
DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN**

Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República

# **DIAGNÓSTICO**

## **EVALUACIÓN DE PRIORIDADES A CONSIDERAR EN LA FORMULACIÓN DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN**

Periodo de elaboración: mayo - diciembre 2023

Fecha de publicación: junio 2024

Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República

## ÍNDICE DE CONTENIDO

GLOSARIO .....	5
1. INTRODUCCIÓN .....	8
2. CAPACIDAD INSTITUCIONAL/MISIONAL DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS Y FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTANCIAS E INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN EXISTENTES PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN	10
2.1 Características de los datos analizados.....	10
2.2 Datos FURAG del Índice de Desempeño Institucional IDI como mecanismo de Medición del Modelo Integrado de Planeación y Gestión	11
2.3 Encuestas DANE Sobre Ambiente y Desempeño Institucional - EDI - 2022 .....	17
2.4 Cuestionario y Mesas de Trabajo con Entidades sobre identificación de riesgos en corrupción y acciones en prevención y lucha contra la corrupción.....	19
2.5 Resultados Del Análisis De Datos.....	21
2.6 Desempeño institucional frente a la implementación de mecanismos de lucha contra la corrupción, según índice IDI (FURAG 2022) .....	22
2.6.1 Distribuciones de las políticas de interés .....	22
2.6.2 Análisis de Clústers .....	24
2.7 Evaluación del desempeño institucional en entidades estatales de orden nacional y territorial, según Encuestas DANE .....	28
2.8 Evaluación sobre instrumentos, instalaciones y acciones de planeación efectuadas por las instituciones. ....	31

2.9 Conclusiones y sugerencias líneas de acción en la ENLCC .....	33
<b>3. DEBILIDADES DE ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN</b>	
<b>INTERINSTITUCIONAL.....</b>	<b>35</b>
3.1 Metodología.....	38
3.2 Técnicas de recolección de información: investigación documental, entrevistas semiestructuradas, grupo focal y cuestionarios.....	40
3.3 Mapa de actores.....	43
3.3.1 Definición e identificación de actores .....	44
3.3.2 Propuesta método de graficación de interacciones y formas de relacionamiento entre actores. ....	45
3.3.3 Elementos gráficos como convenciones.....	46
3.4 Análisis clasificacional y análisis de categorías .....	47
3.5 Marco conceptual .....	48
3.5.1 Coherencia y coordinación de políticas públicas: transparencia, integridad y lucha contra la corrupción. ....	48
3.5.2 Coordinación interinstitucional y sus características.....	51
3.5.3 Mecanismos de coordinación interinstitucional en normatividad sobre Lucha Contra la Corrupción. ....	55
3.6 Diagnóstico de la arquitectura institucional para la coordinación interinstitucional de la política pública para la prevención y lucha contra la corrupción. ....	64
3.6.1 Análisis multiactoral para la lucha contra la corrupción. ....	64
3.7 Análisis de obstáculos y oportunidades .....	73

3.8 Recomendaciones y propuesta de estrategia: hacia la institucionalización de un Sistema Nacional de Coordinación para la Lucha contra la Corrupción, de Integridad Pública y Transparencia. ..	88
3.8.1 Justificación .....	89
3.8.2 Objetivos y enfoques.....	92
3.8.3 Estrategia para el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional.....	95
3.9 Conclusiones .....	97

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Políticas e indicadores IDI en análisis .....	12
Tabla 2. Preguntas de Interés en encuestas EDI y EDID .....	18
Tabla 3. Listado de Entidades .....	20
Tabla 4. Puntuaciones medias por grupos de entidades según desempeño en el IDI 2022.....	27
Tabla 5 Entrevistas realizadas .....	41
Tabla 6 Categorización .....	48

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Distribuciones y Mapas de calor por política .....	22
Figura 2. Distribuciones por Indicador .....	23
Figura 3. Grupos de entidades sugeridos por distintos algoritmos de clasificación - IDI 2022 .....	25

Figura 4. Plano de Entidades y Variables clasificadas según desempeño en el IDI.....	25
Figura 5. Correlaciones entre indicadores analizados.....	26
Figura 6. Diagramas de torta por respuesta en EDI – EDID 2022.....	28
Figura 7. Diagramas de barras por respuesta en EDI – EDID 2022.....	30
Figura 8. Diagramas de Redes respuesta Entidades.....	32
Figura 9 Mapa de actores.....	45
Figura 10 Definición de relaciones entre actores y escenarios.....	46
Figura 11. Estructura de la incorporación del enfoque de derechos humanos a la articulación interinstitucional para la lucha contra la corrupción. Elaboración propia. ....	62
Figura 12 Interacciones.....	68
Figura 13 Interacción de Actores marco articulación interinstitucional para la lucha contra la corrupción. ....	69

## GLOSARIO

Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales **(ITRC)**.

Agencia Nacional de Infraestructura **(ANI)**.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales **(ANLA)**.

Agencia de Renovación Del Territorio **(ART)**.

Banco Interamericano de Desarrollo **(BID)**.

**Clústers:** grupo de elementos similares o cercanos, o agrupados en función de alguna característica o variable.

Contraloría General de la República **(CGR)**.

Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción - **CNCLCC**.

Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales **(CNCSPE)**

Comisión Nacional de Moralización **(CNM)**.

Comisiones Regionales de Moralización **(CRM)**.

Consejo Nacional de Política Económica y Social **(CONPES)**.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción **(CNUCC)**.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística **(DANE)**.

Departamento Administrativo de la Función Pública **(DAFP)**.

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República **(DAPRE)**.

Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales **(DIAN)**.

Encuesta sobre ambiente y desempeño institucional nacional **(EDI)**.

Encuesta sobre ambiente y desempeño institucional departamental **(EDID)**.

Estrategia Nacional de Lucha Contra la Corrupción **(ENLCC)**.

Formulario único de Reportes y Avances de Gestión **(FURAG)**.

**GAP:** Diferencia entre el valor más alto y el más bajo en la misma característica

Índice de Desempeño Institucional **(IDI)**.

Lemmantización: técnica en la recuperación de datos en los sistemas de información **(RDSI)**.

Lucha Contra la Corrupción **(LCC)**.

Modelo Estándar de Control Interno **(MECI)**.

Medición del Desempeño Institucional **(MDI)**.

Misión de Observación Electoral **(MOE)**.

Modelo Integrado de Planeación y Gestión **(MIPG)**.

Organización para los Estados Americanos **(OEA)**.

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito **(UNODC)**.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos **(OCDE)**.

Plan Nacional de Desarrollo **(PND)**.

Policía Fiscal y Aduanera **(POLFA)**.

Sociedad de Activos Especiales **(SAE)**.

Sugerencias, Peticiones, Quejas, Reclamos y Denuncias **(SPQR)**.

**Stopwords:** Palabras vacías es el nombre que reciben las palabras sin significado como artículos, pronombres, preposiciones, etc. que son filtradas antes o después del procesamiento de datos en lenguaje natural.

**Tokenización:** proceso de sustituir los datos sensibles o los activos físicos por símbolos de identificación únicos que conservan toda la información esencial de los datos o los activos sin comprometer su seguridad.

Unidad de Información y Análisis Financiero **(UIAF)**.

Unidad Para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas **(UARIV)**.

Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional **(USAID)**.

## 1. INTRODUCCIÓN

El Plan Nacional de Desarrollo "Colombia Potencia Mundial de la Vida", aprobado mediante la Ley 2294 de 2023, contempla en su artículo 200 la creación de una Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción, la cual propenderá por fortalecer las instituciones democráticas y el Estado Social de Derecho, garantizar la protección de los derechos humanos, preservar los recursos públicos, promover condiciones propicias para el desarrollo socioeconómico y proteger el medio ambiente.

En este sentido, el artículo 200 de la mencionada Ley, estableció la obligación de realizar una "una evaluación de la capacidad institucional y misional de las entidades públicas, del funcionamiento de las instancias e instrumentos de planeación existentes para la lucha contra la corrupción, y de las debilidades de articulación y coordinación interinstitucional" en el proceso de formulación de la estrategia nacional de lucha contra la corrupción.

La Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, realizó el proceso de evaluación partiendo de dos categorías:

**1. Capacidad institucional/misional de las entidades públicas y funcionamiento de las instancias e instrumentos de planeación existentes para la lucha contra la corrupción**, con base en los resultados del Desempeño Institucional –IDI 2022- usando análisis de distribución por indicadores y algoritmos de Clustering, que permitieron identificar grupos de instituciones con características comunes; además, se analizó el comportamiento de los resultados de encuestas Sobre Ambiente y Desempeño Institucional – EDI 2022- a nivel nacional y encuestas Sobre Ambiente y Desempeño Institucional – EDID 2022- a nivel departamental, usando algoritmos de analítica descriptiva para ubicar el conocimiento y uso de herramientas en

materia de transparencia y lucha contra la corrupción por parte de los funcionarios públicos.

El resultado de los anteriores procesos, fue triangulado por medio de información recolectada en mesas de trabajo y cuestionarios realizados a 47 Entidades públicas, desarrollando análisis y procesamiento de texto, implementando metodología de recolección de datos, tokenización, eliminación de Stopwords, lemmantización, modelado de temas y visualización.

## ***2. Debilidades de articulación y coordinación interinstitucional,***

tomando como insumo la investigación sobre la consolidación de la interinstitucionalidad para la lucha contra la corrupción, realizada en el marco del convenio de Cooperación internacional No. 372 de 2022 suscrito entre el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), sustentada en la aplicación de una metodología de orden cualitativo, que parte de la premisa, que es posible entender la realidad social a partir de sus significados y símbolos, y por lo tanto el investigador se centra en desarrollar mecanismos para entenderlos y reflexionar en torno a ellos.

El presente documento también describe el proceso de evaluación realizado por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, así como sus resultados, que permitieron identificar las falencias de la capacidad institucional del Estado colombiano en materia de transparencia y lucha contra la corrupción, encontrando la necesidad reglamentar la Estrategia Nacional de Lucha contra la corrupción, consagrando mecanismos para la garantía de los derechos humanos a

través de: i) prevención de la corrupción en la contratación estatal, ii) Garantías para el acceso a la información en Entidades Públicas, como presupuesto para el ejercicio de Derechos Fundamentales; iii) Articulación de sistemas de información para detectar riesgos de corrupción; iv) Estrategias para generar una cultura del cuidado y revalorización del presupuesto público; v) Fortalecimiento del control social y la participación ciudadana; vi) Fortalecimiento de las oficinas de control interno en las entidades públicas; vii) Fortalecimiento de mecanismos de prevención, investigación y sanción de presuntos hechos de corrupción; viii) Fortalecimiento de la Comisión Nacional de Moralización, a través de sus subcomisiones técnicas, que contempla un mecanismo expedito de protección a denunciantes en riesgo por denunciar presuntos hechos de corrupción.

## **2. CAPACIDAD INSTITUCIONAL/MISIONAL DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS Y FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTANCIAS E INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN EXISTENTES PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN**

### **2.1 Características de los datos analizados**

A continuación, se describen los hallazgos del análisis efectuado para evaluar las capacidades institucionales y misionales de las entidades públicas, junto a la eficacia en la aplicación instrumentos, instancias y acciones de planeación efectuadas por entidades para la lucha contra la corrupción, para ello se evalúan resultados de cuatro fuentes de información:

- Resultados del Índice de Desempeño Institucional –IDI 2022

- Encuestas Sobre Ambiente y Desempeño Institucional – EDI 2022
- Encuestas Sobre Ambiente y Desempeño Institucional – EDID 2022.
- Cuestionario abierto a entidades del sector público sobre instrumentos y acciones implementadas.

A través de los análisis de estos datos se busca focalizar rutas de acción para el diseño de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción.

## **2.2 Datos FURAG del Índice de Desempeño Institucional IDI como mecanismo de Medición del Modelo Integrado de Planeación y Gestión**

El Índice de Desempeño Institucional IDI es una herramienta que les permite a las entidades públicas hacer un autodiagnóstico y diseñar acciones de mejora. Su medición está a cargo del Departamento Administrativo de la Función Pública y considera diferentes políticas, entre ellas, talento humano, gestión presupuestal, eficiencia en el gasto público, defensa jurídica, entre otras.

Tres de las políticas que se evalúan en este índice y se asocian directamente a la lucha contra la corrupción, son la de integridad (POL02), la de Transparencia, Acceso a la Información y lucha contra la Corrupción (POL15) y la de Control interno (POL19).

Para estas tres políticas se analizaron 2,939 entidades con información completa de todos los indicadores que se resumen en la tabla 1. Por tanto, en este análisis se presentan resultados de examinar 152 entidades de orden nacional y 2,789 territoriales.

Tabla 1. Políticas e indicadores IDI en análisis

Política/ Ítem		Código	Descripción y Observaciones
<b>Integridad</b>		POL02	Mide la capacidad de la entidad pública de implementar la estrategia de cambio cultural que incluya la adopción del código de integridad del servicio público, el manejo de conflictos de interés y el fortalecimiento de la declaración de bienes y rentas, la gestión de riesgos y el control interno.
<b>Integridad</b>	Cambio cultural basado en la implementación del código de integridad del servicio público	I05	Mide la capacidad de la entidad pública de diseñar e implementar una estrategia de la política de integridad, que permita la armonización del código de integridad del servicio público y el código de ética institucional, y la implementación de acciones pedagógicas para promover la socialización y apropiación de los valores del servicio público por parte de los servidores públicos y contratistas.

<p><b>Integridad</b></p>	<p>Gestión adecuada de conflictos de interés y declaración oportuna de bienes y rentas</p>	<p>I06</p>	<p>Mide la capacidad de la entidad pública de diseñar e implementar una estrategia de la política de integridad, que permita desarrollar acciones preventivas y la gestión adecuada de las situaciones de conflictos de interés, mejorar la calidad y oportunidad de información, publicación, consulta ciudadana y monitoreo de declaración de bienes y rentas y conflictos de interés y la identificación de riesgos de gestión y corrupción con medidas de control interno y sanción de actividades indebidas.</p>
<p><b>Gobierno Digital</b></p>	<p>Estado abierto</p>	<p>I17</p>	<p>Mide la capacidad de las entidades públicas para facilitar el acceso de los ciudadanos a la información pública, el aprovechamiento de los datos abiertos, la colaboración en el desarrollo de productos y servicios de valor público, la participación</p>

			ciudadana en el diseño de políticas y normas y la identificación de soluciones a problemáticas de interés común
<b>Servicio al ciudadano</b>	Oferta institucional de fácil acceso, comprensión y uso para la ciudadanía	i34	Mide la capacidad de la entidad pública de definir e implementar la estructura institucional, los procesos, protocolos y estándares para la gestión del servicio al ciudadano cumpliendo con requerimientos normativos y garantizar la excelencia en el servicio, en los escenarios de relacionamiento entre el ciudadano y el Estado (acceso a información, desarrollo de trámites, ejercicio de control y exigencia de cuentas, y participación y colaboración)
Transparencia, Acceso a la Información y lucha contra la Corrupción		POL15	Mide la capacidad de la entidad pública para formular e implementar medidas de vinculación laboral al empleo público, para garantizar condiciones adecuadas del lugar de trabajo, y para el

			desarrollo de capacidades y competencias de los servidores públicos y contratistas con discapacidad
<b>Transparencia , Acceso a la Información y lucha contra la Corrupción</b>	Gestión de Riesgos de Corrupción	i47	Mide la capacidad de la entidad pública para administrar los riesgos de corrupción, la identificación, análisis, evaluación, tratamiento y en general del manejo del riesgo de corrupción.
<b>Transparencia , Acceso a la Información y lucha contra la Corrupción</b>	Índice de Transparencia y Acceso a la Información Pública	i48	Mide la capacidad de la entidad pública de institucionalizar la promoción y la garantía del acceso a la información pública como un derecho fundamental y facilitar su implementación a través de los procesos y políticas de gestión y desempeño.
<b>Control Interno</b>		POL19	Mide la capacidad de la entidad pública de contar con una serie de elementos clave de la gestión, cuyos controles asociados son evaluados de forma permanente, con

		<p>niveles de autoridad y responsabilidad definidos a través de las líneas de defensa, orientados a la prevención, control y gestión del riesgo para el cumplimiento de los objetivos institucionales y la mejora continua</p>
<p><b>Control Interno</b></p>	<p>Evaluación estratégica del riesgo</p>	<p>i63</p> <p>Mide la capacidad de la entidad pública de adelantar un ejercicio bajo el liderazgo del equipo directivo y de todos los servidores de la entidad, para identificar, evaluar y gestionar eventos potenciales, tanto internos como externos, que puedan afectar el logro de los objetivos institucionales.</p>
<p><b>Control Interno</b></p>	<p>Evaluación independiente al sistema de control interno</p>	<p>i67</p> <p>Mide la capacidad de la entidad pública de valorar de manera independiente por parte del jefe de control interno o quien hace sus veces, la efectividad del sistema institucional de control interno</p>

<p><b>Control Interno</b></p>	<p>Asignación de responsabilidades para el ejercicio del control interno</p>	<p>i68</p>	<p>Mide la capacidad de la entidad pública de cumplir las responsabilidades en la gestión del riesgo y del control asignadas en el marco del esquema de líneas de defensa.</p>
-------------------------------	--	------------	--

### 2.3 Encuestas DANE Sobre Ambiente y Desempeño Institucional - EDI - 2022

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) realiza anualmente las Encuestas sobre Ambiente y Desempeño Institucional (EDI - EDID), buscando conocer la percepción que tienen los y las servidores/as públicos sobre el ambiente y el desempeño de las entidades a las que prestan sus servicios.

De acuerdo con datos de 2022 (cuya recolección de información se realizó durante los meses de julio a septiembre), en la encuesta **EDI**, en total participaron **26.824 servidores públicos** del orden nacional pertenecientes a **200 organizaciones** estatales del nivel central, universidades públicas y corporaciones autónomas regionales. Mientras que, en la encuesta **EDID** participaron **11.250 servidores públicos** de las 32 gobernaciones, 30 alcaldías y el Distrito Capital (Alcaldías Mayor y 13 secretarías distritales).

En estas encuestas se incluyen preguntas de interés para este diagnóstico, las cuales se resumen en la tabla 1 y se refieren al

conocimiento que tienen los servidores públicos frente a la implementación de acciones para promover la transparencia, y gestionar riesgos ante posibles actos de corrupción al interior de las instituciones públicas.

Tabla 2. Preguntas de Interés en encuestas EDI y EDID

<b>Pregunta</b>	<b>Opciones de Respuesta</b>
Explicó a sus servidores/as los alcances y medidas del Plan Anticorrupción y de Atención Ciudadana.	5 Totalmente de acuerdo 4 De acuerdo 3 Medianamente importante 2 En desacuerdo
¿Socializó el mapa de riesgos de corrupción de la entidad?	1 Totalmente en desacuerdo 9 No tiene conocimiento / prefiere no contestar
Si tuviera que denunciar un acto de corrupción que ocurriera en su entidad, ¿a qué instancia acudiría primero? (Opción de respuesta única)	1. La autoridad máxima de la entidad 2. Su jefe/a inmediato/a 3. Oficina de control interno 4. Oficina de control interno disciplinario 5. Oficina de talento humano 6. La Procuraduría General de la Nación 7. La Contraloría General de la República 8. La Fiscalía General de la Nación 9. Los medios de comunicación 10. Secretaria de Transparencia 11. Redes sociales 88. Ninguna de las anteriores



<p>Durante los últimos doce meses, ¿Cuál de las siguientes estrategias fue la más efectiva para prevenir la incidencia de prácticas irregulares en su entidad?: (Opción de respuesta única)</p>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Selección de servidores/as públicos por sistema de méritos.</li><li>2. Fortalecimiento de control interno.</li><li>3. Racionalización de trámites.</li><li>4. Promoción de veedurías ciudadanas.</li><li>5. Proceso de rendición de cuentas al ciudadano.</li><li>6. Herramientas de medición y monitoreo del cumplimiento de normas anticorrupción.</li><li>7. Fortalecimiento de la estrategia para la atención de Peticiones, Quejas y Denuncias.</li><li>8. Difusión de los procedimientos y requisitos para acceder a la oferta institucional.</li><li>9. Implementación de la Ley de Transparencia y acceso a la información.</li><li>10. Implementación del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano.</li><li>88. Ninguna de las anteriores estrategias fue efectiva.</li><li>99. No tiene conocimiento.</li></ol>
---	--

## **2.4 Cuestionario y Mesas de Trabajo con Entidades sobre identificación de riesgos en corrupción y acciones en prevención y lucha contra la corrupción.**

Para la identificación de acciones, instrumentos y herramientas implementadas por entidades se realizó un mapeo por misionalidad, competencia y entidades líderes de sectores estratégicos, teniendo por resultado la selección de 47 entidades.

Tabla 3. Listado de Entidades

Superintendencia De Vigilancia y Seguridad Privada	Ministerio de Defensa Nacional
Superintendencia de Industria Y Comercio	Ministerio de Salud y Protección Social
Unidad Para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV	Ministerio de Tecnologías de la Información y Las Comunicaciones
Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE	Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación
Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA	Ministerio del Deporte
Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	Agencia Nacional de Infraestructura – ANI
Departamento Administrativo Para la Prosperidad Social	Ministerio de las Culturas las Artes y los Saberes
Superintendencia Nacional de Salud	Ministerio De Vivienda Ciudad y Territorio
Unidad Administrativa Especial Agencia del Inspector	Departamento Nacional de Planeación DNP
Superintendencia Financiera de Colombia	Departamento Administrativo de Función Pública DAFP
Policía Nacional de Colombia	Ministerio de Transporte
Armada Nacional de Colombia	Ministerio de Justicia Y Del Derecho
Agencia Nacional de Defensa Jurídica Del Estado	Ministerio de Educación
Policía Fiscal y Aduanera - POLFA	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Agencia de Renovación Del Territorio - ART	Ministerio de Relaciones Exteriores
Ejército Nacional de Colombia	Ministerio de Minas y Energía
Fuerza Aeroespacial Colombiana	Ministerio de Interior
Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural
Superintendencia de Sociedades	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Superintendencia de Notariado Y Registro	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Superintendencia de Subsidio Familiar	Ministerio de Trabajo
Fondo Nacional de Estupefacientes	Superintendencia de Notariado y Registro
Comandante Fuerza Aeroespacial Colombiana	Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales - ITRC
Sociedad de Activos Especiales – SAE	

Estas entidades acompañaron el proceso en el desarrollo de Mesas Técnicas y resolución de cuestionarios entre los meses de octubre y noviembre de 2023, los resultados de estos escenarios se toman como fuente de información de la implementación de acciones e instrumentos junto a la gestión de riesgos de corrupción.

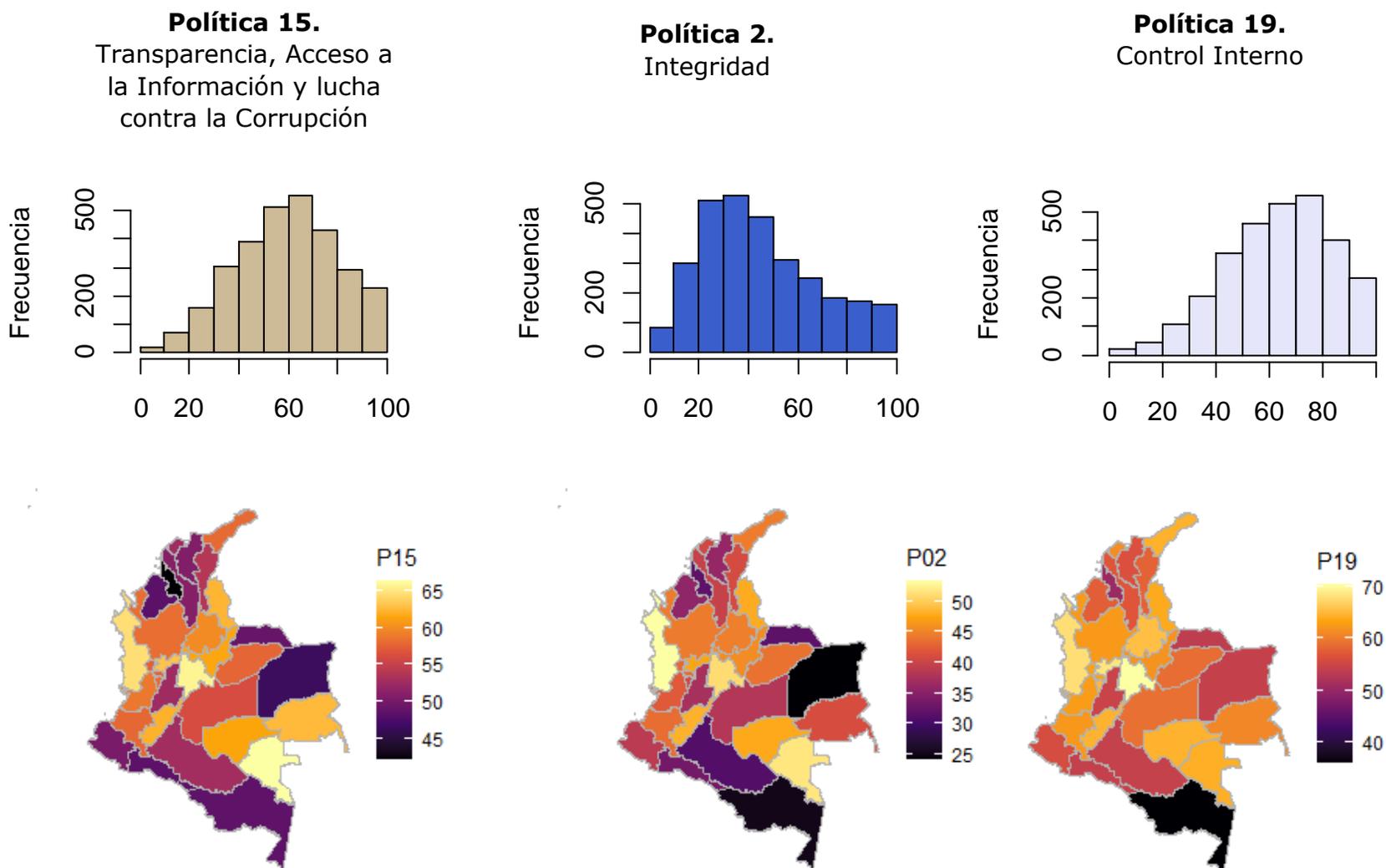
## 2.5 Resultados Del Análisis De Datos

A continuación, se incluyen los resultados de los análisis técnicos realizados buscando identificar “patrones comunes” entre las entidades públicas para gestionar acciones que fomentan la promoción de la transparencia y la lucha contra la corrupción.

## 2.6 Desempeño institucional frente a la implementación de mecanismos de lucha contra la corrupción, según índice IDI (FURAG 2022)

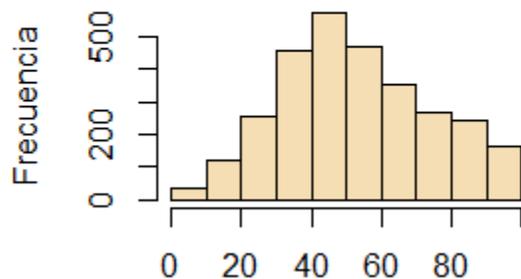
### 2.6.1 Distribuciones de las políticas de interés

**Figura 1.** Distribuciones y Mapas de calor por política

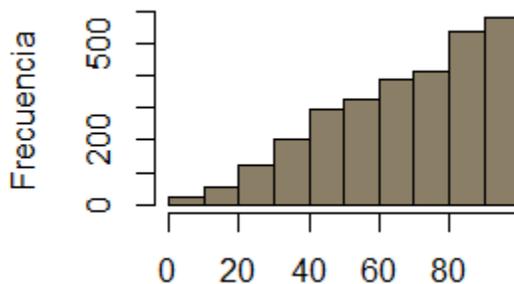


**Figura 2.** Distribuciones por Indicador

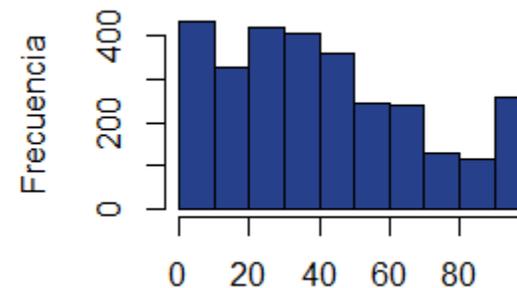
**I47** Gestión de Riesgos de Corrupción



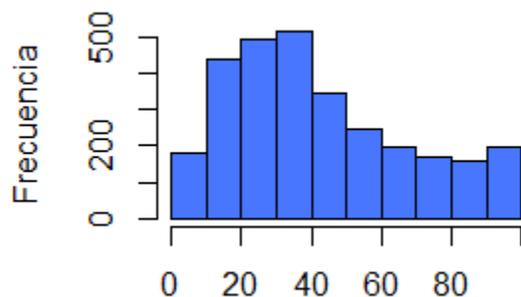
**I48** Índice de Transparencia y Acceso a la Información Pública



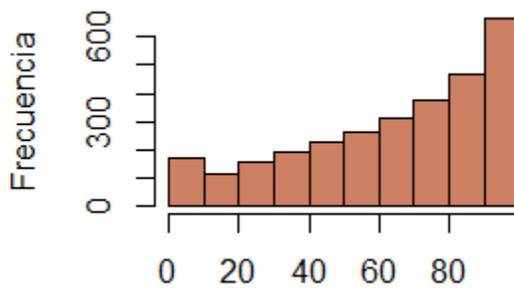
**I05** Cambio cultural basado en la implementación del código de integridad del servicio público



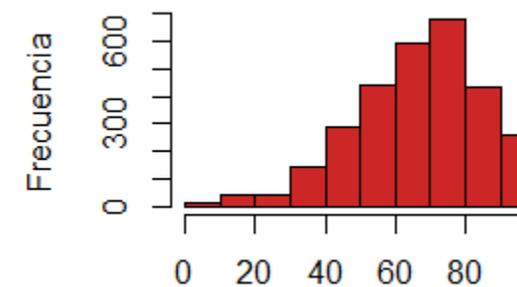
**I06** Gestión adecuada de conflictos de interés y declaración oportuna de bienes y rentas



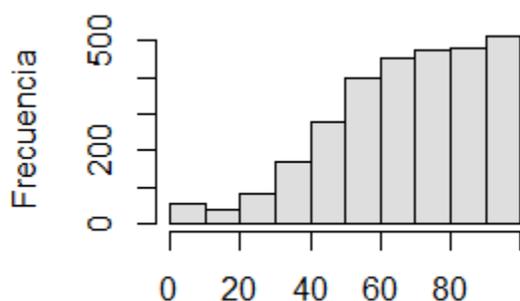
**I17** Estado abierto



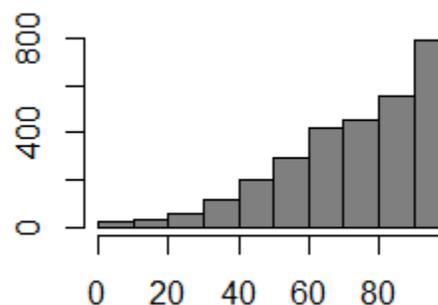
**I34** Oferta institucional de fácil acceso, comprensión y uso para la ciudadanía



**I67** Evaluación independiente  
al sistema de control interno



**I68** Asignación de responsabilidades  
para el ejercicio del control interno



Las diferentes distribuciones de los indicadores examinados muestran que no todos los aspectos tienden a tener puntuaciones altas. Igualmente, se observa dispersión en ítems específicos donde en puntuaciones muy bajas se observan pocas entidades. Por ello, es pertinente analizar los datos mediante algoritmos de Clustering que permitan identificar grupos de instituciones con características comunes y a partir de ellos, concluir frente a:

- 1) Grupos de variables para dar foco a las acciones requeridas en la estrategia.
- 2) Entender necesidades específicas de las instituciones cuanto a la implementación de acciones y políticas de Transparencia, Acceso a la Información y lucha contra la Corrupción.

### 2.6.2 Análisis de Clústers

Se ejecutaron distintos algoritmos que sugirieron que las entidades públicas deben considerarse según un desempeño bajo, medio o alto en los indicadores IDI.

### Figura 3.

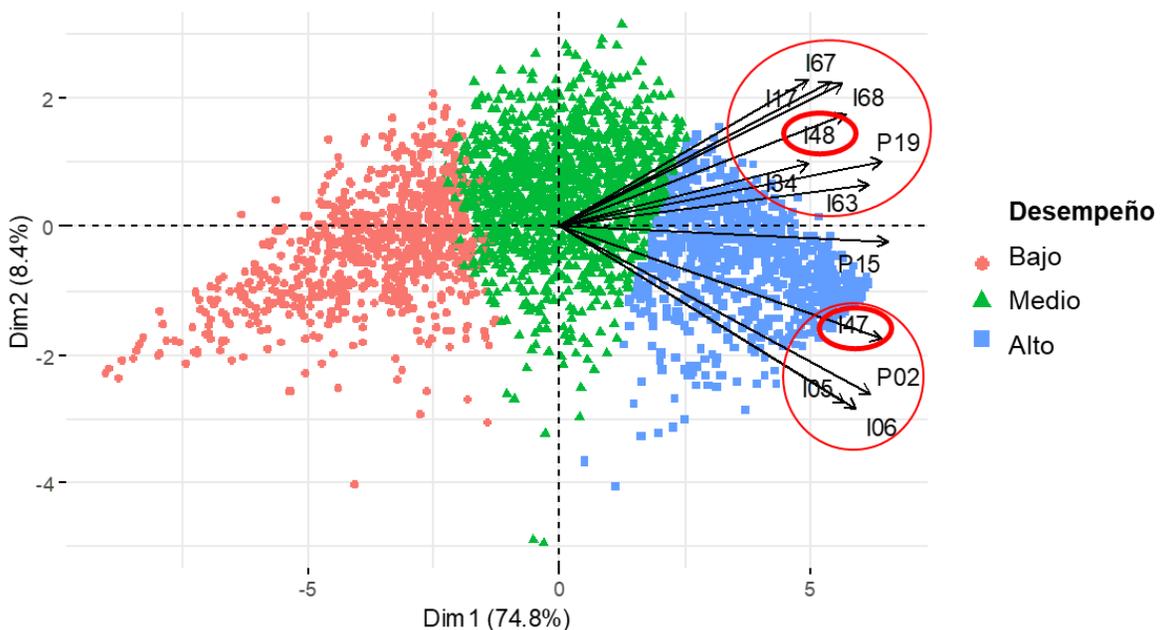
Grupos de entidades sugeridos por distintos algoritmos de clasificación - IDI 2022

El vecino más cercano	1 833	2 1332	3 774	El método de Ward	1 833	2 1332	3 774
El vecino más lejano	1 825	2 1336	3 778	Desempeño	Bajo - Medio - Alto		
La media de grupos	1 833	2 1332	3 774	K-means de 4 grupos	1 883	2 983	3 627
					4 446		Alto - Bajo

La diferencia entre tener 3 o 4 grupos de entidades radica en dividir las entidades con "indicadores promedio" y el número de entidades a las cuales se les desee hacer un "plan diferencial" por tener un bajo o alto desempeño

### Figura 4.

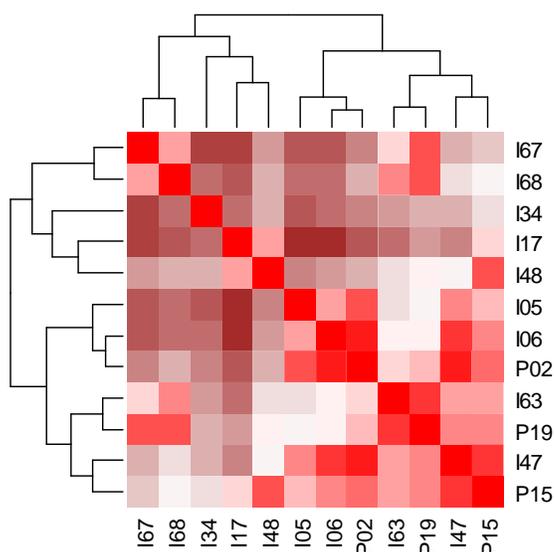
Plano de Entidades y Variables clasificadas según desempeño en el IDI



Se observa alta variabilidad representada en el plano y además de la diferenciación de las entidades por niveles de desempeño, se observa agrupación de los indicadores en torno a 2 grupos de variables. Desde el Mapa de calor de las correlaciones entre las variables, también ratifica que podrían analizarse desde 2 “factores”.

### Figura 5.

#### Correlaciones entre indicadores analizados



#### Subgrupo de indicadores de Riesgos de Corrupción:

- **I47** Gestión de Riesgos de Corrupción
- **P02** Integridad
- **I05** Cambio cultural basado en la implementación del código de integridad del servicio público
- **I06** Gestión adecuada de conflictos de interés y declaración oportuna de bienes y rentas

## Subgrupo de indicadores de Transparencia y Acceso a la Información Pública:

- **I48** Índice de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- **I17** Estado abierto
- **I34** Oferta institucional de fácil acceso, comprensión y uso para la ciudadanía
- **P19** Control Interno
- **I63** Evaluación estratégica del riesgo
- **I67** Evaluación independiente al sistema de control interno
- **I68** Asignación de responsabilidades para el ejercicio del control interno

Para entender cuáles de estos aspectos se observan críticos y dónde se concentran las mayores puntuaciones según clusters de instituciones, a continuación, se resumen las puntuaciones medias obtenidas.

Tabla 4. Puntuaciones medias por grupos de entidades según desempeño en el IDI 2022

	Indicadores	Bajo	Medio	Alto	GAP
	P15	35.07	60.50	84.29	49.22
Gestión de Riesgos de Corrupción e Integridad	I47	29.77	51.05	80.99	51.23
	P02	22.08	41.13	77.12	55.04
	I05	15.69	37.02	76.97	61.28
	I06	19.67	37.39	77.22	57.55
Transparencia, Acceso a la	I48	41.60	72.68	88.25	46.66
	I17	33.91	71.67	84.90	50.98

Información	I34	50.97	68.27	81.70	30.74
Pública y	P19	40.27	65.81	85.47	45.20
Control	I63	36.19	64.25	85.90	49.71
Interno	I67	44.39	70.95	85.67	41.28
	I68	50.81	77.37	91.20	40.38

Desde la tabla 4, se perfila como crítica la promoción de la integridad, como valor y deber a fomentar en todas las instituciones estatales. En contraste, se identifican los puntajes más altos en los siguientes ítems: I68 Asignación de responsabilidades para el ejercicio del control interno. I63 Evaluación estratégica del riesgo. I17 Estado abierto. **El menor gap<sup>1</sup> entre las entidades públicas con menor y mayor desempeño en el IDI 2022 es la oferta de fácil acceso, comprensión y uso para la ciudadanía.**

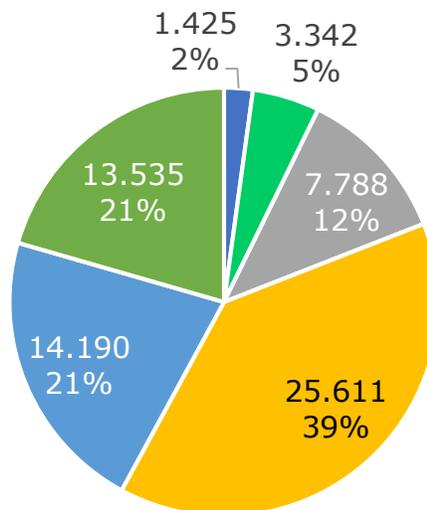
## 2.7 Evaluación del desempeño institucional en entidades estatales de orden nacional y territorial, según Encuestas DANE

Con una muestra de 26.824 encuestados, en estas gráficas se proyectan las respuestas de 65.892 servidores públicos.

### Figura 6. Diagramas de torta por respuesta en EDI – EDID 2022

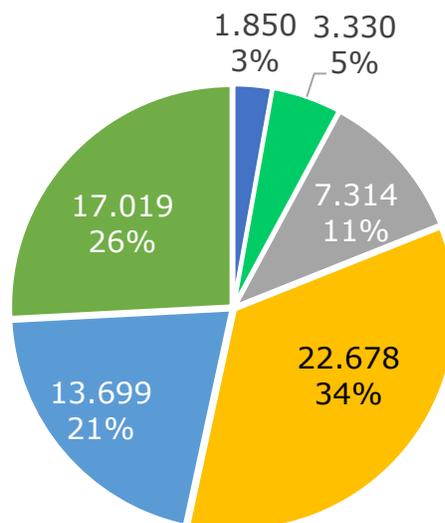
<sup>1</sup> GAP: Diferencia entre el valor más alto y el más bajo en el mismo indicador.

Explicó a sus servidores/as los alcances y medidas del Plan Anticorrupción y de Atención Ciudadana.



- 1. Totalmente en desacuerdo
- 2. En desacuerdo
- 3. Medianamente importante
- 4. De acuerdo
- 5. Totalmente de acuerdo
- 9. No tiene conocimiento / prefiere no contestar

¿Socializó el mapa de riesgos de corrupción de la entidad?

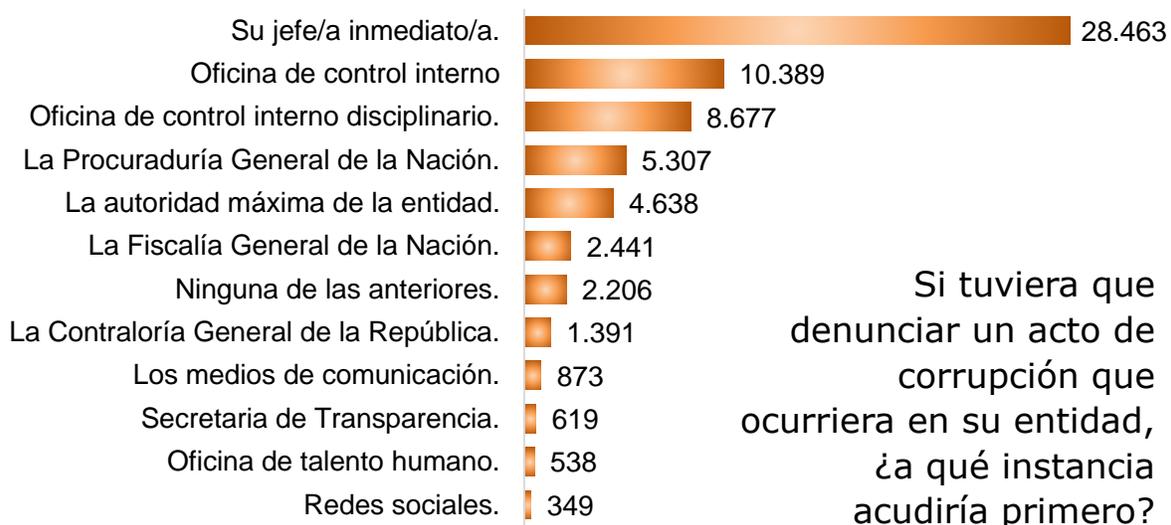


Los datos graficados permiten leer la tendencia a ser similares las proporciones de respuesta de los servidores públicos que afirman estar totalmente de acuerdo con que las entidades cuentan con planes anticorrupción y mapa de riesgos de corrupción; en comparación con quienes no contestan o indican no tener conocimiento al respecto.

Estas similares proporciones de respuesta sugieren que, si bien los mecanismos de acción para promover la transparencia y la lucha contra la corrupción están creados, es necesario hacer mayor difusión de su existencia y de los mecanismos que estos promueven, así como tomar medidas específicas respecto a las medidas que deben ser fortalecidas en el Estado colombiano.

Esta observación es consistente con lo que se observa en los siguientes gráficos descriptivos, desde los cuales se puede visualizar que existe confusión entre los servidores públicos de las entidades territoriales del país, frente a los mecanismos de denuncia apropiados ante la materialización de un riesgo de corrupción, o ante la posible ocurrencia de un presunto hecho de corrupción.

**Figura 7. Diagramas de barras por respuesta en EDI – EDID 2022**





## 2.8 Evaluación sobre instrumentos, instalaciones y acciones de planeación efectuadas por las instituciones.

A partir de las mesas de trabajo y cuestionarios realizados con las 47 entidades, se efectúa análisis de texto, ubicando a través de nodos las acciones que tienen frecuencia, esto se realiza implementando la siguiente metodología: recolección de datos; procesamiento eliminando partes irrelevantes; tokenización para segmentar el texto; eliminación de Stopwords; Lemmatización para optimizar el análisis; modelado de temas; y visualización.

De esta manera se llega al siguiente resultado:



- **Grupo fucsia:** La orientación de esta acción no se encuentra plenamente articulada, pero se encuentra vinculada al fortalecimiento de las páginas web, orientado a rendición de cuentas, participación ciudadana, implementación de lenguaje claro, material de interés actualizado, ello garantizando la accesibilidad.
- **Grupo verde:** Este nodo representa todo lo relacionado con MIPG, FURAG, caracterización de usuarios, Plan Anticorrupción y Atención a Ciudadanos, como mecanismos de seguimiento, reporte tanto para las entidades, como para ejercicios de control social o veeduría ciudadana, en materia de divulgación de información y planes de mejora.

## 2.9 Conclusiones y sugerencias líneas de acción en la ENLCC

Desde el análisis de datos asociados al IDI (FURAG) pueden resumirse los siguientes aspectos a priorizar en la Estrategia Nacional de Lucha Contra la Corrupción.

1. Los subgrupos de indicadores más correlacionados entre ellos sugirieron que es necesario implementar mecanismos y acciones para:
  - a. ***Detectar, gestionar y mitigar riesgos de corrupción.***
  - b. ***Promover la garantía de acceso a la información en las Entidades Públicas, de forma que sea posible investigar presuntos hechos de corrupción.***
2. Desde los análisis de las puntuaciones obtenidas por grupos de entidades según sus desempeños, bajos, medios y altos, se observó

aspectos como **“el estado abierto”** o **“la integridad pública”**, conceptos claves para el accionar de las entidades estatales, que deben ser comprensibles para la ciudadanía

3. Al analizar los indicadores IDI específicos que presentaron las mejores puntuaciones entre las entidades de mayor desempeño, se observaron fortalezas que deben sostenerse en la implementación de la estrategia, específicamente en lo relacionado con la ***promoción y la garantía del acceso a la información pública y la divulgación proactiva de la información.*** Estos puntos pueden considerarse como necesarios para presuponer el ejercicio de derechos fundamentales entre los ciudadanos.
4. Al examinar los indicadores IDI 2022 donde se perfilaron oportunidades para el diseño de acciones de mejora al interior de las entidades estatales, se observaron tres puntos a promover: 1) el entendimiento, manejo y gestión de riesgos de corrupción; 2) La formulación y seguimiento al Plan Anticorrupción, con un fortalecimiento con acciones preventivas en los ejercicios que implican un mayor riesgo, como lo es la contratación pública y 3) La atención apropiada a trámites, PQR, solicitudes y denuncias de la ciudadanía.

En cuanto al último punto, resulta fundamental ***promover un estándar de debida diligencia en la investigación de presuntos hechos de corrupción,*** en las diferentes entidades en las que la ciudadanía promueva acciones de denuncia, y por supuesto, en los entes de control encargados de sancionar los hechos de corrupción.

Desde los análisis de datos realizados con relación a las encuestas DANE EDI y EDID, pudo observarse que:

5. Si bien al interior de las entidades públicas de orden nacional y territorial existen planes de acción para promover la transparencia y la lucha contra la corrupción, es necesario **hacer mayor difusión** de los procesos que éstos promueven, institucionalizar **mecanismos de denuncia** y materializar **acciones de seguimiento a la implementación de las estrategias** de lucha contra la corrupción.

### 3. DEBILIDADES DE ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

La coordinación o articulación interinstitucional es un elemento esencial para un Estado eficiente, especialmente cuando se trata del objetivo de luchar contra la corrupción. Teniendo en cuenta que, si las relaciones entre las instituciones no son fluidas, la lucha contra el abuso de poder delegado para la obtención de beneficios privados no será eficaz y es probable que el trabajo aislado de las instituciones termine obstaculizándose entre sí. Por lo tanto, es imperativo identificar las oportunidades y los obstáculos de la institucionalidad existente, para así crear mecanismos de coordinación eficientes y eficaces que se integren con la estrategia Nacional de Lucha contra la corrupción, creada por el artículo 200 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se aprobó el Plan Nacional de desarrollo 2022-2024 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”

Las principales instancias encargadas de la lucha contra la corrupción que se identifican en el marco normativo que al respecto existe, a saber, la Comisión Nacional de Moralización (CNM), las Comisiones Regionales de Moralización (CRM), la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción (CNCLCC), sumado a la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales (CNC SPE), son algunas de las instancias que buscan articular acciones encaminadas a la lucha contra la corrupción, la transparencia y la integridad de los diferentes sectores de la sociedad colombiana. Sin embargo, su trabajo depende de la eficiente colaboración de cada uno de sus integrantes, así como también de una estructura y capacidades institucionales adecuadas para llevar a cabo las funciones a su cargo. Aunque se ha avanzado en la labor de consolidar los espacios de las instancias, estos mecanismos actualmente no están optimizando el uso de sus recursos de gestión para la consecución de resultados. Por consiguiente, es necesario hacer una revisión de la situación actual de estas instancias, así como proponer rutas de acción viables para corregir las falencias que hasta el momento se han identificado.

El presente apartado muestra los resultados obtenidos de la investigación sobre debilidades de articulación y coordinación interinstitucional para la lucha contra la corrupción, realizado en el marco del objetivo 4 del Convenio de Cooperación Internacional No. 372 de 2022, suscrito entre la Secretaría de Transparencia, adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

En este contexto, el análisis parte del reconocimiento de los antecedentes realizados por diferentes actores como la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito; la Organización para la Cooperación y el

Desarrollo Económicos (OCDE); la Organización para los Estados Americanos (OEA); Fedesarrollo; Transparencia por Colombia, entre otros; los cuales han contribuido a la comprensión para establecer medidas y contrarrestar las problemáticas frente a la acción del Estado con respecto a la lucha contra la corrupción.

Así, en este documento se busca generar un valor agregado a la hora de comprender las dinámicas asociadas a la articulación interinstitucional, identificar sus oportunidades y obstáculos, plantear estrategias que permitan potenciar lo existente, superar las dificultades y generar alternativas que se adecuen al contexto actual de la lucha contra la corrupción y, de esta manera, generar aportes idóneos para la construcción de la Estrategia Nacional de Lucha Contra la Corrupción.

A partir de este diagnóstico se han obtenido diversas conclusiones relevantes, sin embargo, la más pertinente y general es la débil existencia de las relaciones interinstitucionales entre las instancias que han sido objeto de análisis. Esta situación responde a factores relacionados con dichas instancias incluso desde su creación, e imposibilitan una interacción fluida en los planos interinstitucionales, territoriales, políticos y sociales. Aunque la situación actual es comprometedor, el documento concluye que esta no es crítica dada la identificación de oportunidades institucionales que permiten superar algunos de los obstáculos, y que la experiencia recogida, así como la ejecución de recomendaciones en un corto, mediano y largo plazo, pueden llevar a revertir el escenario actual y a sentar las bases para una política de Estado eficaz y eficiente contra la corrupción.

A continuación, se presentan tres apartados. El primero está enfocado en describir la metodología utilizada, que corresponde a la implementación

de técnicas cualitativas de investigación; el segundo se enfoca en el marco conceptual para el análisis de la información recabada, teniendo en cuenta el objeto de estudio. El tercero presenta los hallazgos sobre la situación actual de las instancias objeto de análisis, a partir de un análisis de mapa de actores y su relacionamiento en clave de oportunidades y obstáculos para la articulación y coordinación interinstitucional.

### **3.1 Metodología.**

Este diagnóstico se sustenta en la aplicación de una metodología de orden cualitativo, que según Jiménez-Domínguez (citado por Salgado, 2007) parte de la premisa, que es posible entender la realidad social a partir de sus significados y símbolos, y por lo tanto el investigador se centra en desarrollar mecanismos para entenderlos y reflexionar en torno a ellos de la manera en que la intersubjetividad la visualiza y expresa. En este caso se busca entender cómo, desde los actores que interactúan en la política pública anticorrupción, se entienden las formas en las que existen conexiones para presentar resultados en materia de lucha contra la corrupción.

La revisión tanto normativa como académica de la política pública de lucha contra la corrupción, y de manera particular en lo que se refiere a la articulación o coordinación interinstitucional, junto con la implementación de entrevistas semiestructuradas y de aplicación de cuestionarios, permitió acercarse a la identificación de obstáculos, oportunidades y recomendaciones en relación con la forma en que las diferentes instituciones dialogan, generan acuerdos de acción, desarrollan planes comunes, entre otros. Es así que esta primera etapa guarda coherencia con la primera fase de “descubrimiento” del análisis en progreso mencionada por Taylor & Bogdan (1990, citado en Salgado, 2007) en sus

aportes sobre la investigación cualitativa, la cual consiste en examinar los datos o información de todos los modos posibles.

Posteriormente se adelantó la fase de “codificación” (Taylor & Bogdan, 1990, citado en Salgado, 2007) de hallazgos a partir de la aplicación de un análisis de clasificación o creación de sistema categorial, propuesto por el equipo que adelantó la investigación a partir del marco conceptual, que identifica elementos base donde la coordinación interinstitucional en políticas públicas debería sustentarse para lograr escenarios de eficiencia y eficacia. Lo anterior, con el propósito de agrupar analíticamente las limitaciones y oportunidades a propósito de las relaciones interinstitucionales para la lucha contra la corrupción

Por último, se cumplió con la fase proceso de “relativización” (Taylor & Bogdan, 1990, citado en Salgado, 2007), al analizar la información en clave de, en un primer momento, la identificación de los actores que interactúan en un espacio de política, y posteriormente la generación de recomendaciones a partir del análisis cruzado entre actores, obstáculos y oportunidades de la coordinación interinstitucional, generando así una propuesta de estrategia para el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional de la política de la lucha contra la corrupción.

De acuerdo con lo anterior, para el desarrollo del análisis se podría mencionar que se aplicaron técnicas de (1) recolección de información, (2) mapeo de actores, (3) análisis clasificacional y de categorías. A continuación, se presenta con detalle cada uno de los métodos usados:

### **3.2 Técnicas de recolección de información: investigación documental, entrevistas semiestructuradas, grupo focal y cuestionarios.**

Inicialmente, el uso del método de revisión documental resultó un elemento esencial para acercarse al marco conceptual asociado a la coordinación interinstitucional, sus características o variables para generar resultados eficaces y eficientes, enmarcados en un entramado teórico de coherencia de políticas públicas. Para este propósito se realizó una revisión de literatura académica, documentos institucionales e informes, así como instrumentos jurídico- políticos.

En segundo lugar, se elaboraron las guías para los instrumentos de recolección de información definidas conjuntamente entre la Secretaría de Transparencia y el equipo de UNODC: i) entrevistas semiestructuradas, ii) grupos focales y iii) cuestionarios. La selección de estos tres (3) instrumentos se basó en la versatilidad necesaria para que esta fase fuera lo más eficaz posible<sup>2</sup>.

Tanto la entrevista semiestructurada como los grupos focales permitieron recolectar la interpretación subjetiva de diferentes actores institucionales, de la academia y la sociedad civil que trabajan alrededor de la política de lucha contra la corrupción, de tal manera que complementara la información en relación con las categorías identificadas a partir del marco conceptual. Por su parte, los cuestionarios aplicados a personas que tienen relación con el desarrollo de las Comisiones Regionales de Moralización supusieron un acercamiento a su visión del funcionamiento,

---

<sup>2</sup> La logística relativa a la ejecución de la recolección de información fue realizada exclusivamente por la Secretaría de Transparencia debido a motivos de gestión institucional y pertinencia.

sus oportunidades, dificultades y también algunas de las recomendaciones.

Para el desarrollo de las entrevistas se recurrió a la activación de diferentes contactos y redes a través de la Secretaría de Transparencia y el equipo Anticorrupción de UNODC. Asimismo, se consultó a los entrevistados sobre los contactos que consideraran relevantes recomendar, con el propósito de referenciar otros actores. En total se realizaron veintiún (21) entrevistas semiestructuradas con personas relacionadas con la Secretaría de Transparencia y las instancias objeto de estudio. Cada entrevista fue grabada, cargada al repositorio de la investigación y cuenta con una relatoría anexa. Un (1) grupo focal con la Comisión Nacional Ciudadana de Lucha Contra la Corrupción y seis (6) cuestionarios diligenciados por miembros de las Comisiones Regionales de Moralización (CRM), del total de las diecisiete (17) seleccionadas aleatoriamente para ser estudiadas. En este aspecto también se tuvieron en cuenta los aportes de los panelistas del conversatorio “Estrategia Nacional de Lucha Contra la Corrupción, Oportunidades para el Cambio 2023”, que se llevó a cabo el 18 de agosto de 2023.

Tabla 5 Entrevistas realizadas

<b>Entrevistado</b>	<b>Entidad, organización o instancia</b>	<b>Fecha</b>
Andrés Felipe Alvarado	Secretaría de Transparencia	15-may
Margarita Velásquez	Secretaría de Transparencia	15-may
Estefanía Sáenz	Secretaría de Transparencia	16-may
Diana Osorio	Secretaría de Transparencia	18-may
María Emilia García	Procuraduría General de la Nación	19-may

Fernando Segura	USAID- Juntos por la Transparencia	26-may
Wilson Martínez	Académico	29-may
Armando Navarro	USAID- Juntos por la Transparencia	30-may
Mauricio Pinzón	Secretaría de Transparencia	31-may
Elizabeth Ungar	Académica – Ex Transparencia por Colombia	1-jun
Cristian Chaparro	Ministerio del Interior	6-jun
Jimmy Edinson Dueñas	Comisión Regional de Moralización - Vaupés	6-jun
Jaime Diaz Usaquén	Contraloría General de la República – Gerencia Departamental Meta	7-jun
Myriam Cubillos, Elsa Yanuba, Alex Cardona	Departamento Administrativo de la Función Pública	8-jun
Juan Camilo Castillo	UNODC	15-jun
Daniel Serrano	UNODC	16-jun
Emanuel Puerto	UNODC	20-jun
Adrián Alejandro Moncada	UNODC	22-jun
Marlon Pabón	Misión de Observación Electoral	22-jun
Juan Pablo Camargo Gómez	Comisión Regional de Moralización - Boyacá	27-jun
Daniel Taboada	Contraloría General de la República	25-jul
Eduardo Rueda	Académico	18-ago

*Nota: elaboración propia del equipo investigador*

### 3.3 Mapa de actores

El mapeo de actores, validado como instrumento de investigación y herramienta analítica que facilita “situar la información recogida en función de dimensiones sociales, espaciales y temporales que ofrecen una perspectiva del campo como un todo” (Schatzman y Strauss 1973:36 citado en Rodríguez *et al.* 1996:113); y de la versatilidad que caracteriza el ejercicio de mapeo, por estar abierto a elementos y métodos de indagación cualitativa como la observación, relatos, símbolos, fotografías, dibujos, flujogramas, conceptos, análisis documental, como lo afirman Rance y Tallería (2003), resultan ser características de análisis necesarios, y para el caso de la presente indagación, una oportunidad idónea para el objetivo del informe de investigación.

Los autores Rance y Tallería (2003), definen cuatro (4) tipos de mapeo a considerar: 1. mapa causal de CISTAC, que grafica la autoubicación espacial en relación a temas u otros actores, 2. mapeo ético, que promueve reflexión sobre dilemas, 3. mapeo de instituciones y actores sociales, que revela dimensiones de las relaciones en cercanía y la valoración subjetiva del relacionamiento entre instituciones y actores; 4. finalmente, un cuarto modelo de mapa que facilita ordenar en formato de tablas y bloques de texto, elementos verbales, textuales y de datos, para visualizar y contrastar información relacionada, denominado mapeo de textos verbales. Acogiendo la tipología de mapeos de los referidos autores, se define para la presente propuesta, una integración entre los modelos 3 y 4, que faciliten la identificación y mapeo de actores llamados a la prevención y lucha contra la corrupción, sus estadios y líneas de interrelación.

Como abordaje y gestión del mapeo de actores se propuso el desarrollo de las siguientes fases metodológicas: (a) Definición e Identificación de actores, (b) Identificación de conexiones entre actores y sus formas, basado en fuentes primarias, (c) Graficación de las interacciones, (d) Análisis de proximidad entre actores en lógica de obstáculos y oportunidades.

### **3.3.1 Definición e identificación de actores**

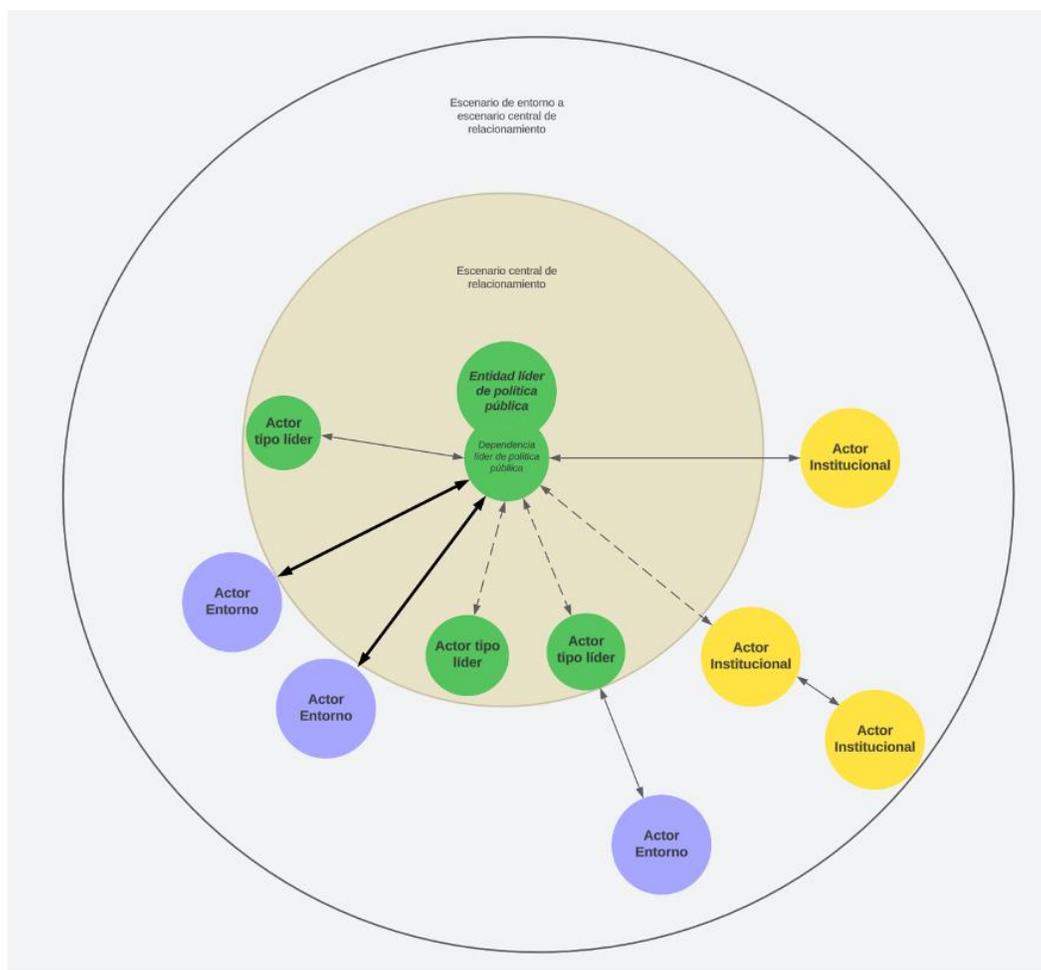
La revisión normativa y documental que fue contrastada a través de la consulta a expertos nacionales y territoriales, en aras de comprender el contexto de la articulación interinstitucional, devela tres (3) bloques de actores, colectivos e individuales, que ejercen un rol preponderante en la dinámica de seguimiento para la prevención en materia anticorrupción y transparencia:

1. Actores líderes, que relaciona las instancias líderes del marco normativo de la lucha contra la corrupción.
2. Actores estratégicos, aborda entidades con objetivos institucionales transversales a la lucha contra la corrupción, y cuentan con dependencias de alto nivel que desarrollan acciones misionales que orientan las políticas públicas integrales del Estado.
3. Actores de entorno, pueden vincular o relacionar mecanismos como plataformas de información, de acción articulada, de gestión de información, todos ellos figurando como mecanismos que abordan de forma especializada la temática anticorrupción y que mayoritariamente dependen de una entidad u órgano rector que pueden ser del orden público o privado. Una clasificación que registra criterios en línea con las funciones de sus perfiles y su nivel de decisión sobre la política pública de la lucha contra la corrupción.

### 3.3.2 Propuesta método de graficación de interacciones y formas de relacionamiento entre actores.

En la propuesta de graficación se utiliza la figura geométrica del círculo, que facilita concentrar los elementos a analizar en distancias y formas de la conexión, basado en información de la cual dan cuenta las fuentes consultadas. La visualización de las interacciones y relacionamientos entre actores ofrece de manera complementaria a los análisis hallados, una comprensión de la realidad observada desde las percepciones y revisiones marco de la información recabada.

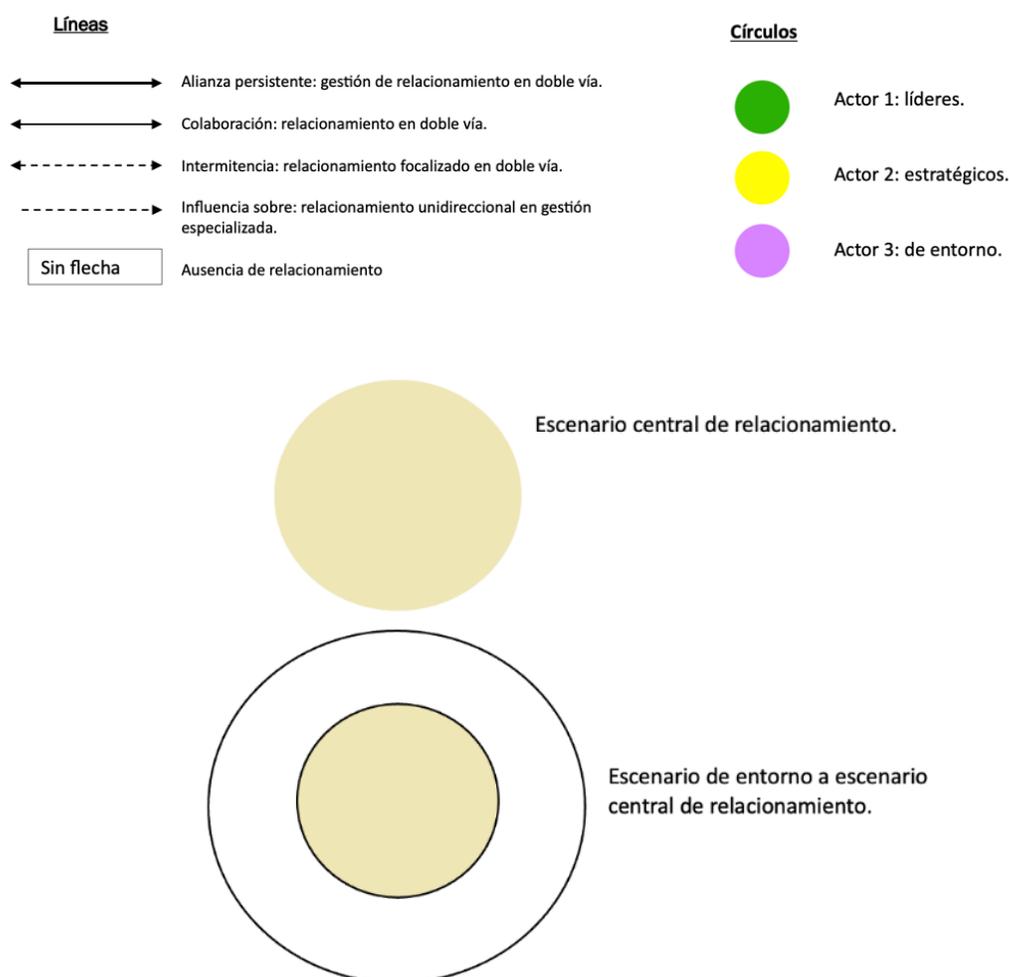
**Figura 9** Mapa de actores.



### 3.3.3 Elementos gráficos como convenciones

En la definición de elementos que dinamizan la graficación, se reconocen líneas indicando doble sentido, sentido unidireccional, continuas y no continuas para marcar las formas en que se dan las interacciones entre actores. Círculos de colores distintos, uno por cada actor identificado en función de su perfil y nivel de decisión en la política pública relacionada a la lucha contra la corrupción. Asimismo, círculos de tamaños superiores que representan y delimitan los escenarios de acción de los actores.

**Figura 10** Definición de relaciones entre actores y escenarios.



### **3.4 Análisis clasificacional y análisis de categorías**

De acuerdo con lo establecido por Dunn (Citado en Ordoñez, 2013), el análisis clasificacional permite determinar categorías relevantes, exhaustivas, independientes, consistentes y jerarquizadas, para que en el ejercicio de la investigación cualitativa se clarifiquen conceptos y se relacionen los hallazgos de las técnicas de recolección de información.

Lo anterior corresponde a la puesta en marcha del ejercicio de codificación (Salgado, 2007) de hallazgos a partir de la aplicación de un sistema categorial con procedimiento de identificación de elementos clave asociados a la coordinación interinstitucional. Estos fueron construidos usando como insumos base los conceptos de la literatura especializada, que a partir de su análisis se categorizaron, sistematizaron y clasificaron los obstáculos, oportunidades y recomendaciones identificadas en la investigación.

Como se evidencia en la siguiente tabla, las categorías creadas fueron: objetivos claros y compartidos, comunicación efectiva, roles y responsabilidades definidos, recursos adecuados, mecanismo de monitoreo y evaluación, liderazgo efectivo y participación de la sociedad civil. El desarrollo particular al respecto de cada una de estas, se encuentra en el apartado de marco conceptual de la investigación.

Tabla 6 Categorización

<b>Categoría</b>	Objetivos claros y compartidos	Comunicación efectiva	Roles y responsabilidades definidos	Recursos adecuados	Mecanismo de monitoreo	Liderazgo	Participación de la sociedad civil
<b>Tipo fuente/Fuente 1</b>	Recomendación	Recomendación	Recomendación	Recomendación	Recomendación	Recomendación	Recomendación
<b>Tipo fuente/Fuente 1</b>	Obstáculos	Obstáculos	Obstáculos	Obstáculos	Obstáculos	Obstáculos	Obstáculos
<b>Tipo fuente/Fuente 1</b>	Oportunidades	Oportunidades	Oportunidades	Oportunidades	Oportunidades	Oportunidades	Oportunidades

A partir de las categorías generadas y el análisis entre oportunidades, obstáculos y recomendaciones, el equipo investigador se propuso plantear el apartado de diagnóstico, usando la técnica de mapa de actores, para lo cual, adicionalmente se incluyeron variables relacionadas con los actores líderes, estratégicos y de entorno. En este caso se llevó a cabo el proceso de relativización (Salgado, 2007), al analizar la información y formular recomendaciones con alcances similares e interconectadas, así plantear una propuesta de estrategia para el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional de la lucha contra la corrupción.

### 3.5 Marco conceptual

#### 3.5.1 Coherencia y coordinación de políticas públicas: transparencia, integridad y lucha contra la corrupción.

Algunas de las intervenciones del Estado a través de la acción pública han representado diferentes problemáticas asociadas a la prestación de

servicios eficaces, eficientes y equitativos, que desde los estudios de la gestión pública se han buscado resolver, y esto con ocasión a la puesta en marcha de proyectos, planes, programas que, en relación con posibles fragmentaciones, conlleva a reducir la eficiencia, duplicar esfuerzos o pasar por alto la atención de problemas públicos (Herrera-Kit, Balanzó, Parra, Rivera, 2021, p. 148). Así, es posible identificar que la mayoría de intervenciones en el escenario de lo público conlleva al reconocimiento de que una política pública necesita de la interacción de diferentes actores que guardan su propia misionalidad y naturaleza, con capacidad de incidencia relativa a sus capacidades de posicionamiento dentro del juego de poderes, pero que al mismo tiempo guardan una relación directa o indirecta con sus contrapartes, y que además dependen de los recursos que otras administran o poseen, reconociendo entonces que una de las características principales es la interdependencia (Politeia Consultores S.A. de C.V. 2018. p. 24-25) como parte esencial de la generación de resultados integrales.

Cejudo y Michel (2016) plantean que la coherencia como parte de las políticas públicas se observa desde tres (3) niveles: (1) Al interior, que corresponde a la conexión lógica y preferiblemente causal entre la definición del problema público, los instrumentos planteados como estrategias de intervención y las soluciones esperadas. Aún cuando se reconoce que algunos de los atributos de las políticas cambien, el núcleo esencial que le da coherencia interna debería permanecer. (2) Entre políticas, que corresponde a esa relación de distintas intervenciones para resolver problemas concretos pero relacionados, que, debido a su grado de interdependencia, puede potenciar u obstaculizar. (3) Entre sistemas de políticas, como lo muestra la experiencia, conjuntos de políticas como por ejemplo educación, salud y, en este caso, anticorrupción,

transparencia e integridad; aunque la consecución de los objetivos de uno no afecte al segundo, sus intervenciones pueden complementarse.

De acuerdo con lo mencionado por la OCDE (2017), Colombia presenta desafíos frente a la coordinación interinstitucional de las diferentes instituciones que tienen misionalidad asociada a la lucha contra la corrupción y la integridad, ya que pueden existir “falta de canales y procedimientos formalizados, para coordinar políticas, que Colombia podría considerar adoptar y así minimizar el riesgo de que la coordinación dependa de la motivación y habilidades de los funcionarios implicados, de cálculos políticos, del nivel de confianza o simplemente de amistades o enemistades personales” (p. 27).

En el análisis teórico planteado por Herrera-Kit, Balanzo, Parra y Rivera (2021) sobre mecanismos de colaboración interinstitucional, problemáticas como la duplicación de esfuerzos, la pérdida de eficiencia o la identificación real de problemas públicos a resolver, podrían evidenciar síntomas de coherencia y coordinación “en y entre políticas”, es decir, entre los dos primeros niveles de Cejudo y Michel (2016). En este caso, la coherencia busca garantizar que las políticas se ajusten a una visión estratégica y no generen efectos no deseados en otras políticas, como por ejemplo la de Transparencia, de Integridad Pública, o la que se refiere al componente electoral.

Si bien coherencia y coordinación no son lo mismo, ya que esta última la define Mulford y Rogers (1982, Citado en Navarro, 2010) como un “proceso donde se crean o usan reglas de decisión preexistentes para tratar colectivamente algún asunto o problema, modificar actividades, compartir recursos y fortalecer la capacidad de todas las organizaciones implicadas a fin de lograr objetivos comunes y obtener el máximo

beneficio colectivo” (p. 19); es imprescindible entender que la implementación de ambos es necesaria en políticas públicas. En palabras de Cejudo y Michel (2016):

Los gobiernos diseñan políticas, planifican, establecen mecanismos de coordinación y evalúan bajo el supuesto de que existe coherencia entre las políticas, pero ese supuesto no puede darse por válido en muchos casos. (...) La coordinación entre dos instituciones podría permitir la armonización en la operación entre dos o más organizaciones públicas, pero no puede compensar que las políticas públicas que están operando sean incoherentes (p.5).

### **3.5.2 Coordinación interinstitucional y sus características**

Las estrategias de articulación o coordinación interinstitucional que se implementan en la administración pública en Colombia son un mecanismo mediante el cual se materializa lo expuesto en la Constitución Política de 1991, en su artículo 209, inciso 2, en relación con el principio de coordinación: “las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado” (citado por Colina Hernández, 2019, p. 1). También de manera conceptual, se presupone que estos mecanismos de gestión pública buscan que

“diversos sectores gubernamentales no sólo entreguen a un mismo público específico los servicios que son propios de cada uno, sino que de manera articulada atiendan necesidades sociales o prevengan problemas que tienen complejas, diversas

y relacionadas causas en sus orígenes” (Cunill-Grau, 2014, p. 8, citado por Herrera-Kit, Balanzó, Parra, Rivera, 2021, p. 146).

En este sentido, la implementación de acciones de coordinación institucional en la gestión pública, de acuerdo con Peters (1998) citado por Liche y Molina (2006), en su texto sobre criterios para avanzar en la coordinación de la política social, se consideran como mecanismos para poner en marcha políticas integrales, minimizar la posibilidad de duplicar acciones, definir prioridades para actuar, articular en función de coherencia y cohesión, disminuir posibles conflictos de orden burocrático, entre otros.

Un principio básico para entender los escenarios de coordinación y articulación interinstitucional es reconocer que para tomar decisiones respecto a adelantar acciones que generen impacto sobre una problemática identificada, se requiere tanto de voluntad política como de un apoyo técnico (Molina-Marín, Ramírez-Gómez & Oquendo-Lozano, 2018). Asimismo, en la literatura - se pueden identificar una serie de características que, de implementarse en el marco de la gestión pública, brindarían una posibilidad amplia de éxito de cualquier estrategia de coordinación institucional. En este sentido se podrían resaltar:

- a) **Objetivos claros y compartidos:** las instituciones deben tener objetivos claros y compartidos para la estrategia de articulación. Esto significa que todas las partes deben comprender y estar comprometidas con los objetivos específicos por los cuales se establece la articulación institucional para atender las problemáticas de la ciudadanía. En palabras de Herrera-Kit, Balanzó, Parra y Rivera (2021, p.157), se trata de que los intereses puedan

converger de tal manera que la cooperación entre actores pueda generar soluciones.

- b) **Comunicación efectiva:** la comunicación efectiva es esencial para que la estrategia de articulación o coordinación funcione. Las instituciones deben compartir información relevante, establecer canales de comunicación adecuados y tener una buena disposición para la colaboración. Como lo menciona Licha y Molina “la coordinación favorece el logro de los fines fundamentales de la gerencia social y por ello está relacionada no sólo con el qué y cómo, sino también con el por qué y para qué (...)” (2006, p. iii).
- c) **Roles y responsabilidades definidos:** es importante que cada institución tenga roles y responsabilidades claramente definidos para que sepan qué se espera de ellos y cómo pueden contribuir a la estrategia de articulación. Se trata también de que dentro de estas responsabilidades se promueva lo que Licha y Molina (2006) denominaron la “cultura de coordinación”, “que se favorece con inversión en capital social y con la creación de un sentido compartido de la misión y visión de la organización a través de procesos de alineamiento institucional propios de la gestión estratégica” (p. 9).
- d) **Recursos adecuados:** las instituciones deben contar con los recursos adecuados para llevar a cabo sus funciones. Esto incluye recursos financieros, humanos y técnicos. De no contar con estos, podría existir una brecha de capacidades para el cumplimiento del objetivo pactado dentro de la política pública (OCDE, 2017, p.17). La adopción de dispositivos asociados a la tecnología puede ayudar a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos.

- e) **Mecanismos de monitoreo y evaluación:** se deben establecer mecanismos de monitoreo y evaluación para evaluar el progreso en la efectividad de articulación entre instituciones y realizar ajustes según sea necesario. Esto permitirá que las instituciones sepan si la estrategia está funcionando como se esperaba y si hay áreas que necesitan mejorar, y por ende, que las entidades pueden desarrollar indicadores de desempeño para evaluar la eficiencia de los mecanismos de interinstitucionalidad. De esta manera se concibe que el monitoreo y la evaluación son “herramientas poderosas” (OCDE, 2017, p. 105) que contribuyen a medir los resultados, al aprendizaje organizacional, y a mejorar la toma de decisiones.
- f) **Liderazgo efectivo:** la estrategia de articulación debe contar con líderes efectivos que puedan motivar y guiar a las instituciones hacia la consecución de los objetivos compartidos. En palabras de Licha y Molina (2006), se trata de “la movilización de equipos y redes, que implica liderazgo, trabajo en equipo, modelos mentales compartidos y confianza” (p. 9).
- g) **Participación de la sociedad civil:** es importante involucrar a la sociedad civil en la estrategia de articulación para que puedan ofrecer perspectivas útiles y asegurar que las políticas tengan un enfoque participativo, ya que este “surge como un factor de éxito del proceso, a condición de que la participación se abra genuinamente a los actores relevantes de cada sector y apunte a establecer acuerdos fundamentales entre ellos que se expresen en políticas concretas” (Licha y Molina, 2006, p. 14).

El desarrollo de las anteriores características, en relación con la generación de la propuesta de construcción de estrategias de coordinación interinstitucional, podría aumentar la efectividad de la consecución de

objetivos conjuntos entre las entidades y lograr mejores resultados en la implementación de políticas públicas, lo cual permitiría que frente al aumento de la eficiencia se pudiese generar:

- a) **Reducción de la duplicación de esfuerzos:** es importante evitar la duplicación de esfuerzos y recursos para lograr una mayor eficiencia. Para ello, las instituciones pueden identificar las áreas en las que están trabajando juntas y coordinar sus esfuerzos para evitar redundancias.
- b) **Uso compartido de recursos:** las instituciones pueden compartir recursos para maximizar su uso y reducir costos. Por ejemplo, pueden compartir equipos, instalaciones y personal.
- c) **Simplificación de los procesos:** las instituciones pueden simplificar los procesos para lograr una mayor eficiencia. Esto puede incluir la eliminación de procesos redundantes o la estandarización de los procedimientos.

En el marco de la revisión de la literatura sobre articulación interinstitucional, se puede evidenciar que diferentes estrategias de esta naturaleza han implementado acciones que buscan fortalecer la identificación de objetivos comunes, la creación de planes conjuntos, y ajuste continuo de la estrategia.

### **3.5.3 Mecanismos de coordinación interinstitucional en normatividad sobre Lucha Contra la Corrupción.**

Es evidente que la corrupción, un fenómeno de alcance mundial que mina las bases de la democracia, el progreso y la equidad, exige una respuesta exhaustiva por parte de los Estados. En este contexto, Colombia ha establecido un robusto marco normativo que busca fortalecer la lucha

contra la corrupción y promover la transparencia en la gestión pública; a través de una serie de leyes, decretos, así como de la ratificación de tratados internacionales, se ha delineado un entramado legal que propicia la articulación interinstitucional, la participación ciudadana y la rendición de cuentas como herramientas esenciales en este escenario.

En el marco de la actual propuesta de evaluación sobre la articulación interinstitucional para combatir la corrupción y promover la transparencia en la gestión pública, se presenta un recuento general y conexo del compendio normativo e institucional de la siguiente manera:

En el contexto internacional resulta muy importante tener presente tanto la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2004), como la Convención Interamericana contra la corrupción (1996), toda vez que reafirman el compromiso de Colombia en la lucha global y regional contra este flagelo. A través de la implementación de medidas integrales destinadas a prevenir, identificar y sancionar la corrupción, junto con la promoción de la transparencia, la rendición de cuentas (en los sectores público y privado) y la participación de la ciudadanía en el proceso de lucha contra la corrupción, estos acuerdos establecen un marco de referencia. Su objetivo es permitir que cada Estado no solo refuerce el compromiso de lograr una administración pública más justa y eficiente, sino que también busque el fortalecimiento de las instituciones y, en consecuencia, mejore la coordinación interinstitucional en la lucha contra la corrupción.

Al respecto, en su Artículo 5. *Políticas y prácticas de prevención de la corrupción*, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2004), estipula que:

Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas. (p, 9).

Por otro lado, en el ámbito nacional, corresponde señalar que la Ley 489 de 1998 emerge como uno de los pilares de este marco normativo. Al establecer la organización y funcionamiento de la Administración Pública en Colombia, esta ley incorpora principios esenciales de participación ciudadana y control social. Los artículos 32, 33, 34 y 35 destacan la relevancia de involucrar a la sociedad civil en todas las etapas de la gestión pública, desde la formulación hasta la evaluación de políticas y programas. La convocatoria de audiencias públicas y el fomento al control social por medio de organizaciones sociales y veedurías ciudadanas son elementos esenciales para asegurar que las decisiones gubernamentales respondan a las necesidades y aspiraciones de la sociedad.

Complementando esta base, el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) establece un enfoque proactivo en la prevención, investigación y sanción de actos de corrupción. Los artículos 62, 69, 72, 73, 76 y 80 delimitan las responsabilidades del Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción. Sin embargo, el avance en la lucha contra la corrupción va más allá de la mera adopción de medidas; requiere la conformación de instancias efectivas que coordinen y promuevan los esfuerzos anticorrupción. En este sentido, la creación de la Comisión Nacional de Moralización (CNM), las Comisiones Regionales de Moralización (CRM) y la Comisión Nacional

Ciudadana de Lucha Contra la Corrupción (CNCLCC) subraya la importancia de la colaboración y participación ciudadana en la supervisión de la gestión pública. Estas comisiones no solo actúan como foros de discusión, sino que también estimulan el trabajo conjunto y la elaboración de estrategias integrales.

En esta dirección, el Decreto 4632 de 2011 reglamenta la Ley 1474 de 2011, estableciendo la normatividad que rige a la Comisión Nacional para la Moralización y la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción. Al definir sus funciones y su interacción, el decreto proporciona una estructura que favorece la articulación interinstitucional y la generación de sinergias en la medida en que establece que la Comisión Nacional de Moralización se encarga de: i) adelantar acciones de coordinación en términos de intercambio de información; ii) definir la necesidad de crear indicadores que evalúen la eficacia, eficiencia y transparencia en la administración pública, además de los medios para divulgar estos datos; iii) implementar un plan anual o estrategia que promueva la transparencia, la eficiencia, la ética y otros valores fundamentales que deben guiar la gestión pública, y iv) coordinar la ejecución de actividades educativas e informativas relacionadas con la ética y los valores públicos, así como los compromisos y las obligaciones en el ámbito de la función pública.

Ahora bien, en lo referido al ámbito electoral, el Decreto 2821 de 2013 establece la Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales en Colombia, que se encarga de asegurar el adecuado desarrollo de los procesos electorales y proteger los derechos de partidos y movimientos políticos. Este decreto también establece comisiones a nivel municipal, distrital y departamental, reforzando la descentralización

y la participación ciudadana en la supervisión de estos procesos fundamentales para la democracia.

Corresponde señalar que aunque normativamente no se establece una conexión explícita entre esta y las otras tres Comisiones en el marco de la implementación de una Estrategia Anticorrupción, es pertinente destacar que en cuanto a los procesos electorales y los ejercicios de veeduría que se adelanten a propósito de su desarrollo, se pueden considerar en clave de lucha contra la corrupción los siguientes aspectos: i) realizar un seguimiento continuo del proceso electoral y ofrecer a las diversas instancias responsables, incluyendo las autoridades electorales, administrativas, judiciales, de control fiscal y de seguridad, las sugerencias que estimen pertinentes para garantizar el adecuado desarrollo de dicho proceso; ii) coordinar con las instancias correspondientes el suministro e intercambio de la información electoral, con el fin de adoptar medidas que aporten al mejoramiento de los sistemas de gestión de la información y la seguridad informática; iii) coordinar medidas para garantizar la transparencia en el ejercicio de los procesos electorales, así como activar mecanismos de control para prevenir riesgos electorales y de corrupción; iv) invitar a observadores y veedurías internacionales garantizando los avales y el desarrollo oportuno y eficiente de sus funciones.

Asimismo, y con el propósito de tener una comprensión más completa de la interacción de la Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales con las otras tres comisiones que son objeto de este estudio, es aconsejable tener presente lo siguiente:

Uno de los retos más grandes de la lucha anticorrupción es su carácter sistémico, y que por ende involucra a todas las

instancias del poder público definidas en la Constitución. En esta medida, una acción contundente por parte del Estado para erradicarla requiere de voluntad política y de la acción coordinada entre las tres ramas del poder público, los organismos de control y la organización electoral (Instituto Anticorrupción, 2022, p.7).

Paralelamente, las directrices del CONPES 167 de 2013 constituyen otro componente crucial del marco normativo. Al formular la Política Pública Integral Anticorrupción en Colombia, estos lineamientos buscan fortalecer los procedimientos para prevenir, investigar y sancionar la corrupción. En especial, el fomento de la colaboración entre las Comisiones Regionales de Moralización y la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas resalta la importancia de la cooperación en la lucha contra la corrupción, creando sinergias entre diferentes actores y niveles de gobierno.

La evolución de este marco se observa en el CONPES 4070 de 2021 que aboga por un enfoque de Estado Abierto en Colombia. Esta directriz reafirma la importancia de la transparencia, la participación ciudadana, la innovación y la colaboración como principios fundamentales en la gestión pública. Este enfoque no solo potencia la lucha contra la corrupción, sino que también fortalece la confianza entre el gobierno y la ciudadanía.

Por su parte, la Ley 2195 de 2022 marca un hito al establecer el Registro Nacional de Servidores Públicos Sancionados por corrupción. Esta disposición destaca la necesidad de promover la transparencia en la función pública y de implementar sanciones rigurosas para actos de corrupción, además se promueve la participación activa de la ciudadanía como un mecanismo de control eficaz.

La Ley 1757 de 2015 amplía el horizonte de la participación ciudadana y el control social; su artículo 84 destaca la responsabilidad de las Comisiones Regionales de Moralización de elaborar informes públicos sobre las acciones contra la corrupción, asegurando la rendición de cuentas y el involucramiento ciudadano en la lucha contra este flagelo.

El Decreto 1686 de 2017 ajusta y fortalece las Comisiones Regionales de Moralización, definiendo su composición y funciones de manera más precisa. Esta medida promueve la eficacia y eficiencia en el funcionamiento de estas instancias esenciales en la lucha anticorrupción.

En definitiva, el espíritu del entramado legal y normativo en Colombia establece una base sólida para abordar la lucha contra la corrupción y promover la transparencia en la gestión pública, que se debe sustentar en los conceptos centrales de: administración pública, transparencia, participación ciudadana, control social, prevención, investigación y sanción de actos de corrupción, rendición de cuentas, descentralización, innovación y colaboración, cuyo hilo conductor es el enfoque de derechos humanos, teniendo en cuenta que la premisa del artículo 200 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (2022-2026) Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción, posiciona a la ciudadanía y a la protección de sus derechos como el eje central de su funcionamiento.

De tal forma, la incorporación del enfoque de derechos humanos en una estrategia de articulación interinstitucional para la lucha contra la corrupción parte de la premisa de que es el Estado quien debe garantizar y prevenir que esto suceda, tal y como lo afirma Peters (2018)

Si aceptamos que la corrupción galopante constituye un peligro estructural permanente para muchos de los derechos humanos de las personas sometidas de facto al poder de los funcionarios

—en casos que involucran la inacción plena del Estado o medidas anticorrupción evidentemente deficiente—, el Estado es en cualquier caso responsable, de acuerdo con el derecho internacional, por la omisión de cumplir con sus obligaciones de prevenir y proteger (Corte Constitucional de Sudáfrica, 2010, citado por Peters, A. 2018. Pág. 41).

Lo anterior resulta esencial para trabajar en asegurar los derechos de los ciudadanos, mientras que el poder político debe ser empleado para salvaguardar dichos derechos, toda vez que son las interacciones humanas las que necesitan ser la prioridad central, incluso por encima de las instituciones y sus formalidades.

La incorporación del enfoque de derechos humanos en la articulación interinstitucional para la lucha contra la corrupción se traduce en el desarrollo de tres (3) actividades, que a su vez están en línea con el artículo 200 del Plan Nacional de Desarrollo (2022 – 2026). Los resultados de su puesta en marcha buscan la materialización de los conceptos claves que se encuentran en la base del marco normativo que promueve la transparencia y la lucha contra la corrupción en nuestro país, como se ilustra a continuación:

**Figura 11.** Estructura de la incorporación del enfoque de derechos humanos a la articulación interinstitucional para la lucha contra la corrupción. Elaboración propia.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Sumado a la descripción que se hace en el cuerpo del texto, en la presente gráfica se observa una correlación significativa entre los elementos textuales y los colores utilizados, así como entre las acciones emprendidas y los resultados esperados. Cabe destacar que el orden de representación es conmutativo. En lo que respecta al uso de los colores en la gráfica, se emplea el siguiente sistema de interpretación: el verde oscuro se relaciona con el verde claro, el amarillo oscuro se asocia con el amarillo claro, y el azul oscuro se corresponde con el azul claro.



En suma, este apartado sigue una estructura específica que consta de tres partes fundamentales. En primer lugar, se hace una revisión del marco normativo actual con el propósito de identificar elementos cruciales que faciliten la ejecución efectiva de la estrategia de lucha contra la corrupción. En segundo lugar, se enfatiza en la necesidad de incorporar el enfoque de derechos humanos en una estrategia de esta naturaleza, especialmente en consideración de los compromisos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”, con relación a este tema. Por último, a partir de las conclusiones obtenidas de los diversos marcos normativos y en concordancia con el enfoque de derechos humanos, se delinearán las pautas para su integración en el contexto de la estrategia de articulación interinstitucional. Vale la pena subrayar la trascendencia de que sea el enfoque de derechos humanos el factor que permite forjar una conexión sólida y coherente entre los diversos marcos normativos explorados en este análisis.

### **3.6 Diagnóstico de la arquitectura institucional para la coordinación interinstitucional de la política pública para la prevención y lucha contra la corrupción.**

#### **3.6.1 Análisis multiactoral para la lucha contra la corrupción.**

El análisis y definición de actores que posibilita el mapeo propuesto identifica una revisión de perspectivas particulares y no universales, por lo que esta herramienta analítica facilita la lectura y diagnóstico de una realidad reciente y que no es estática, dada la dinámica propia del ciclo en la gestión y configuración de las políticas públicas. Los actores que recién se identifican en el entramado institucional para la lucha contra la corrupción han surgido por razones propias que no son lejanas entre sí, como la creación y reglamentación normativa, recomendaciones y convenios internacionales, misionalidad y competencia institucional, el acceso de derechos fundamentales y promoción de la participación ciudadana; entre otras, porque se perciben en el imaginario colectivo de expertos que tienen o han tenido relación con operatividad y formulación de las políticas relacionadas al enfoque anticorrupción.

Lo que indica la característica cambiante que determina a los actores, es que este mapa no es estático porque estos podrán aumentar, subespecializarse aún más, fusionarse entre sí y dar paso a que algunos desaparezcan, como también que el contexto sociopolítico, normativo y transversal de la política pública se modifique en razón a la realidad pública colombiana.

En perspectiva de las competencias que rezan en el marco normativo y en la oportunidad para la coordinación y articulación interinstitucional, se analizan las conexiones y sus formas entre los actores, posibilitando un

diagnóstico reciente de la interinstitucionalidad de acuerdo con las siguientes etapas a seguir:

### **I) Definición e identificación de actores**

La clasificación de actores facilita la comprensión y lectura de sus roles en el escenario amplio de la acción institucional para la lucha contra la corrupción, sin embargo agruparlos en las siguientes tres tipologías de actores para el presente análisis, no implica que al interior de estos tres grupos, cada actor represente objetivos, misionalidad, procesos operativos y formas de acción iguales y sincronizados entre estos, no necesariamente presupone que los actores al interior de cada tipología identificada, actúen de forma unánime. Actores líderes

Son tres instancias líderes y una dependencia según el marco normativo para la lucha contra la corrupción, transparencia y Estado abierto, (a) la Comisión Nacional de Moralización, (b) la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción, (c) las Comisiones Regionales de Moralización y (d) la Secretaría de Transparencia, dependencia con asignación de la Presidencia de la República. Estos actores aparecen reconocidos y referenciados en la legislación vigente a través de leyes y decretos reglamentarios, relacionando funciones explícitas en materia de la lucha contra la corrupción, vinculantes en línea de articulación interinstitucional con el fin de dinamizar la política pública colombiana. La entidad rectora de la política pública es la Presidencia de la República y su dependencia, la Secretaría de Transparencia ejerce el rol dinamizador. Cada instancia se integra por un conjunto de instituciones u organismos.

#### **a) Actores estratégicos**

En el abordaje de la información recabada han resaltado en algunas entidades y dependencias, funciones reglamentarias y el ejercicio por

competencia de estos actores estratégicos para la política pública que integra la materia de transparencia, actores que, a diferencia de las instancias no se componen por más institucionalidad que la propia, y son reconocidos por su rol de seguimiento y liderazgo de alto nivel asesor, y de incidencia para el establecimiento y concreción en materia de transparencia, anticorrupción y Estado abierto de forma especializada.

### **b) Actores de entorno**

Se identifican como organismos y dan alcance a un rol de mecanismo especializado en temas anticorrupción. Son dependientes de entidades públicas o de orden no gubernamental. Su acción se da en el entorno donde se dinamiza la política pública anticorrupción y de transparencia. Pueden también identificarse como un esquema técnico de análisis, una plataforma o un sistema de información de una entidad pública o privada.

## **II) Identificación de interacciones entre actores y sus formas, basado en fuentes primarias.**

La nominación y descripción de roles en los actores identificados dan cuenta de la preponderancia asignada por los expertos y documentación consultados, en relación con la política pública y a las formas como son leídos en su ejercicio de articulación con otros actores. Las interacciones se identifican como alianza persistente, colaboración, intermitente, influencia sobre, y sin relacionamiento, de acuerdo a las descripciones encontradas. Para la configuración del mapa, la distancia respecto a la ubicación de actores se trata de una acción aleatoria para la graficación.

### **Tipos de interacciones**



**Alianza persistente:** gestión continua de relacionamiento en doble vía que concluye en resultados. Se da entre actores que sus funciones misionales, determinado por la norma o su

ámbito técnico, se complementan o se necesitan para dar alcance a sus competencias. Es permanente y un actor puede dar cuenta de la acción directa de contribución que le ofrece el otro actor y viceversa. Su interrelación nutre permanentemente nexos para facilitar la articulación interinstitucional de la política pública.

←—————→       **Colaboración:** relacionamiento en doble vía que no implica resultados. Denota un ejercicio colaborativo entre los actores mediados por un mandato o un acuerdo que les determina una aproximación que se da en tanto el acuerdo persista, no significa que sea constante y en la misma intensidad. La interrelación que se da es sugerida para que la articulación interinstitucional pueda complementarse desde las misionalidades propias de las entidades u organizaciones.

←-----→       **Intermitente:** relacionamiento focalizado en doble vía. Se abordan temas o demandas concretas entre los actores y se pausa el relacionamiento de forma temporal; da cuenta de una aproximación que se especializa en un enfoque temático y es coyuntural. Los actores que se interrelacionan de forma intermitente no precisan de una acción conjunta permanente y dinámica que alimente la articulación interinstitucional de la política pública con incidencia en otros actores líderes o estratégicos.

-----→       **Influencia sobre:** relacionamiento unidireccional especializado en gestión del asunto electoral. Marca uno de los enfoques temáticos del ámbito anticorrupción que recoge la política pública, y es el de gestión del proceso electoral, donde un actor líder aporta o influye sobre la dinámica propia de este enfoque, pero no se evidencia un feedback que facilite articulación interinstitucional hacia la transparencia,

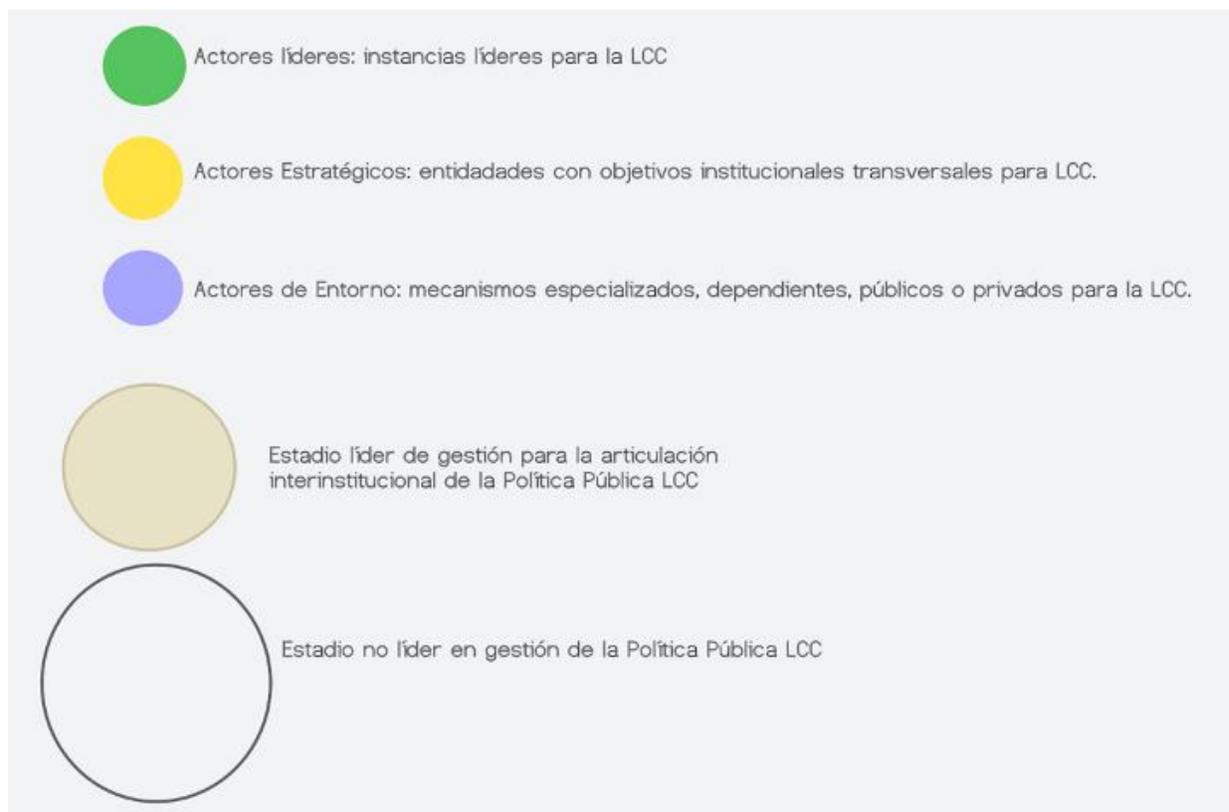
la línea anticorrupción y el Estado Abierto, que engloba la política pública para la lucha contra la corrupción.

Sin flecha

**Ausencia de relacionamiento:** en el marco de la investigación y del análisis de las percepciones de expertos, no se reconocieron formas de aproximación entre determinados actores, por lo cual no se marca alguna línea de conexión entre estos en la graficación propuesta para el mapa de actores.

### I) Graficación de las interacciones

**Figura 12** Interacciones





actualización periódica para nuevas identificaciones de actores y sus formas de relacionamiento.

- En el centro del mapa se ubica funcionalmente para la revisión gráfica, el estadio líder donde se gestiona por mandato del Estatuto Anticorrupción, la articulación interinstitucional de la política pública para la lucha contra la corrupción, facilitando ubicar en este centro los actores líderes que están llamados a dar línea estratégica para la acción articulada.
- De forma circundante al estadio líder se percibe el escenario donde se ubican actores estratégicos y de entorno que, por su experticia o mandato fundamentado en la normatividad, desarrollan acciones que podrían facilitar la interrelación para dinamizar la política pública, aunque no representan un rol de liderazgo para la articulación interinstitucional.
- Se observan dos nodos que resaltan en el mapa de actores por sus relacionamientos mayoritariamente marcados, el primero es el que se expande alrededor de la Secretaría de Transparencia con actores de entorno y líderes, sin embargo, las interacciones que desarrolla con actores entorno son de alianza persistente, mientras que con los actores líderes es con intermitencia o una colaboración.
- El segundo nodo se teje alrededor de la entidad Departamento Administrativo de la Función Pública, que se identifica como actor estratégico. Sus interrelaciones son colaborativas, de alianza persistente e intermitentes en algunos casos y se interrelaciona con los actores de tipología de entorno y estratégicos. Es decir, con entidades que complementariamente generan articulación, dada la doble vía de la proximidad.

- Mayoritariamente los actores entorno desarrollan interacción de colaboración o intermitencia con actores estratégicos que representan entidades, se interpreta que existe relación focalizada en una acción particular o que dependen en alguna medida de esta entidad.
- Se identifican actores estratégicos y de entorno que no aparecen con alguna forma de relacionamiento, sin embargo, tienen un rol asignado en la revisión documental sobre su aporte en la dinamización de la articulación interinstitucional. No implica que no se relacionen con otros actores en alguna forma, y se reconocen por sus funciones o desarrollos previos como estratégicos o especializados en la dinámica de la política pública anticorrupción.
- Las formas de intermitencia de los relacionamientos entre actores se identifican por su interés especializado y concreto en esta aproximación, como lo es para los actores estratégicos que integran por normatividad alguna instancia líder, y su vínculo es concreto sobre el mandato que les cobija. Es así que los relacionamientos se basan entre estos actores desde lo que dictan sus competencias, y su sinergia se da por la oportunidad y necesidad que tiene uno del otro, que surge de manera temporal y es intermitente.
- Se identifican actores en la tipología de entorno que podrían estar desarrollando acciones similares y que no se percibe inicialmente, alguna forma de relacionamiento entre estos. Como se observa entre plataformas especializadas de información, caso Plataforma océano de la Contraloría General de la República y el Portal Anticorrupción de Colombia. También se observa entre la Red Interinstitucional de Transparencia Anticorrupción, la Unidad de Información y Análisis Financiero UAIF, el Sistema de Información,

Registro, Seguimiento, Generación de Índice de Transparencia y el Sistema de Detección y Alertas de Incremento Patrimonial no Justificado de Servidores Públicos, el Sistema Nacional de Integridad y el Sistema Nacional de Rendición de Cuentas y Control Social.

- El asunto de los procesos electorales y su seguimiento para el desarrollo planificado integra el carácter de transparencia, y en esa línea se especializan actores estratégicos, como lo son el Ministerio del Interior, el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil, que no necesariamente se vinculan de forma directa entre sí o con los diferentes esquemas que desarrollan otros actores en función de la articulación interinstitucional para la anticorrupción, transparencia y el Estado Abierto.
- Como actores entorno aparecen representaciones de la ciudadanía organizada que ejercen su participación en línea con objetivos planteados en la política pública, sin embargo, no se percibe relacionamiento con actores que, de acuerdo a la normatividad, les representa, como lo es la ausencia de relacionamiento entre la Red de Veeduría Ciudadana, la Red Universitaria Anticorrupción y la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción.
- Actores de entorno que por su misionalidad denotan especialización en algún componente de prevención, investigación y sanción que se reconocen en el ámbito de la dinamización de la política pública parecieran estar inactivos, sin embargo se identifica que han sido estratégicos para dar alcance a resultados en la acción interinstitucional en favor de la transparencia y la observancia anticorrupción. Como lo es el Comando Anticorrupción C4.

III) Análisis de proximidad entre actores en lógica de obstáculos y oportunidades.

El diagnóstico relacionado se complementa con el abordaje de las categorías en las que se organizó la información de fuente primaria y secundaria, y en las valoraciones propuestas de obstáculos y oportunidades. Así, se aproxima al análisis que facilitó las percepciones revisadas de fuentes consultadas y hallazgos en la configuración del mapa de actores.

### 3.7 Análisis de obstáculos y oportunidades

**Categoría objetivos claros y compartidos:** comprensión y compromiso de los objetivos asignados a la instancia de articulación por cada una de las partes que la componen. Este establece la finalidad de la articulación institucional, de cara a atender las problemáticas propias de la política anticorrupción.

Obstáculos

- Se percibe duplicidad de esfuerzos institucionales, basados en objetivos misionales de entidades que, en acciones especializadas para el seguimiento en temas de transparencia e integridad pública no se gestiona ni se promueve acciones complementarias para la articulación interinstitucional efectiva para la Lucha Contra la Corrupción (LCC).
- La interpretación particular de los objetivos misionales de las entidades que integran instancias, en el marco de sus competencias para atender o acompañar la gestión interinstitucional de la política pública para la LCC.
- El desarrollo no estructurado y planificado a largo plazo de la política pública, en razón al devenir político, social y de la administración pública del país, que ha buscado involucrar paulatinamente a las

ramas del poder público y a la participación ciudadana, ha generado dificultad en las definiciones en las que cada entidad o actor se puede articular, limitando el análisis y la acción concreta interinstitucional, pues cada entidad se ha preparado o especializado de acuerdo a su misionalidad, y esa particularidad no pareciera evaluarse en términos de capacidad interna para sumar a la acción interinstitucional para la concreción de la política pública.

- Se anota que conceptualmente la comprensión institucional entre las definiciones de Estado abierto, integridad pública, transparencia y lucha contra la corrupción se interpretan desde el marco misional que desarrolla cada entidad o dependencia especializada a nivel nacional y territorial, lo que podría sumar a la dificultad de comprender sobre acciones articuladas basada en objetivos compartidos y enfocados a la política pública.
- Contando con actualizaciones normativas generales, pero no reglamentadas o integradas a marcos normativos anteriores, conlleva a la no identificación de una hoja de ruta con planificación a corto, mediano y largo plazo que posibilite estrategias y metodologías de acciones conjuntas y engranadas, permitiendo que cada entidad o actor que integra la dinamización de la política pública no reconozca el objetivo concreto compartido que posibilitaría la articulación interinstitucional.

## **Oportunidades**

- El escenario de desarrollo de la política pública cuenta con sistemas informativos, plataformas, órganos, instancias y espacios normados y liderados por alguna de las ramas del poder y de la ciudadanía organizada con competencia y experiencia en las líneas de

prevención, investigación y sanción. Se cuenta con esquemas que tienen oportunidad de sincronizarse en objetivos conjuntos.

- El liderazgo de la política pública por mandato normativo se establece en la Comisión Nacional de Moralización, desde esta instancia tienen la oportunidad de definirla, promoverla, encaminarla a objetivos y enfoque temático o agenda coyuntural que identifiquen como clave, para el ejercicio de articulación interinstitucional con incidencia en el ámbito nacional y territorial.
- Contar con la participación ciudadana experta en las líneas de acción de prevención en el nivel nacional y territorial, facilita la oportunidad de articular acciones conjuntas donde esté representada la veeduría ciudadana, la sociedad civil organizada y el sector privado.

**Categoría comunicación efectiva:** sobre compartir información relevante por parte de la instancia de articulación, así como sus integrantes, estableciendo canales internos y externos de comunicación adecuados, y tener una buena disposición para la colaboración.

### **Obstáculos**

- No se encuentra definido un canal metodológico para facilitar el proceso de comunicación con sus entradas y salidas, para articular acciones y enfoques temáticos entre las instancias en sus niveles nacional y territorial; tampoco entre entidades, dependencias u organizaciones que integran estas instancias. Ni entre actores líderes, estratégicos y los de entorno, salvo si un tema especializado y definido bajo una línea normativa y reglamentada les es expresamente común.

- Las instancias líderes se reconocen como tal porque la reglamentación lo ha facilitado, pero entre ellas mismas no se cuenta con rutas de intercambio de información para desarrollar articulaciones y reconocimiento de sus roles y acciones. Caso del relacionamiento entre la CNM y la CNCLCC, y las CRM con la ciudadanía.
- La especialización y mandato particular de los actores ha promovido sus propios sistemas y plataformas tecnológicas o de búsqueda de articulación al interior del sector público o de la organización social para la gestión de la información especializada, que no termina de definir el esquema de intercambio de información con externos a su sector u organización, dificultando una acción interinstitucional en alianza permanente para la gestión en la lucha contra la corrupción conjunta.
- No contar con procedimientos y canales formalizados para la gestión de la comunicación institucional e interinstitucional. El desarrollo informal de herramientas de comunicación entre actores o entre quienes integran las instancia o actores líderes de la política pública, como es el caso de las Comisiones Regionales de Moralización o la CNCLCC, no facilita el seguimiento, análisis y evaluación de los procesos en común o la identificación de acciones para gestionar articuladamente. Ejemplos de canales de comunicación no formalizados son: la operatividad virtual de la gestión a través de correos electrónicos personales, instrumentos rudimentarios de información no institucionales, no visibilización de la acción conjunta, baja capacidad operativa institucional y la rotación permanente de personas con rol técnico o asistencial y de los mismos delegados institucionales para integrar las instancias.

## Oportunidades

- Las temáticas de interés común que comparten regionalmente departamentos vecinos, pueden facilitar estrategias compartidas para la gestión de acciones de atención interinstitucional, como ya ha sucedido en el marco de las CRM, y que se identifican como buenas prácticas.
- La definición y organización de la información relevante para la gestión del conocimiento y la atención a la política pública puede ser revisada por los enfoques temáticos que den cuenta los componentes de prevención, investigación y sanción, dado que se cuenta con repositorios de información sistematizada desde los actores, entidades y organizaciones a nivel nacional y territorial, que puede suponer la oportunidad de fortalecer el seguimiento y mediciones como acción de intercambio de información para el trabajo articulado en la toma de decisiones informadas.
- El desarrollo de medios de comunicación internos entre actores ha funcionado en otros momentos como buena práctica para fortalecer los canales entre lo nacional y lo territorial, como boletines informativos, espacios consultivos permanentes, intercambios de conocimiento e información entre los actores, delimitación en tiempos de respuesta, priorización de temas, sesiones de prelistamiento a escenarios de toma de decisiones y la continuidad de estos medios.

**Categoría roles y responsabilidades definidos:** relaciona que la entidad que integra la instancia de articulación tenga roles y responsabilidades claramente definidos para que sepan qué se espera de

ellos y cómo pueden contribuir al cumplimiento de los objetivos de la articulación institucional.

### **Obstáculos**

- La falta de definición de roles al interior de las instancias y en el marco de un plan de acción operativo que materialice el mandato normativo y la Estrategia Nacional Anticorrupción, considerando el alcance del principio constitucional desde la separación de poderes y el carácter de participación ciudadana que invita la acción articulada interinstitucional.
- La debilidad en el reconocimiento de opciones de interrelacionar los objetivos misionales entre los actores, en el marco de la autonomía institucional que determina los actores que hacen parte de las ramas del poder público, permitiendo duplicidad de acciones y roles en lógica de coordinación interinstitucional.
- La ausencia de espacios de curva de aprendizaje sobre procesos, procedimientos y reglamentaciones, para quienes llegan a integrar las instancias en el ámbito nacional y territorial en niveles de representación o de asistencia técnica, que adicional en el caso territorial, suelen tener alta rotación.
- El no desarrollo de procedimientos que faciliten la ruta de participación y aporte de cada entidad que integra las instancias, viabilizando el marco normativo, pero también el ejercicio consultivo y de participación coordinada de todos los actores llamados a articularse para acciones concretas y acompañadas.
- Para el caso particular de la CNCLCC ha afectado su articulación interna y hacia otros actores, la debilidad en el ejercicio de participación por parte de algunas organizaciones y entidades que

le integran. Las razones varían desde el desconocimiento de delegados en sus roles, hasta la decisión de no participación de las organizaciones llamadas a integrar la CNCLCC, como es el caso de las organizaciones que representan los medios de comunicación, las ONG o la confederación colombiana de libertad religiosa, conciencia y culto. Se aduce desde la revisión documental que la dificultad radica en la no "representación real de los sectores como consecuencia de dificultades en el mecanismo de conformación de las ternas y sus procesos de comunicación y retroalimentación" (INFORME VII DE LA COMISIÓN NACIONAL CIUDADANA PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN, 2023, p. 32.)

### **Oportunidades**

- La política pública recoge normatividad robusta que ofrece línea para encaminar las definiciones y roles de los actores que le dinamizan, está la oportunidad de cotejarla, relacionarla y reglamentarla para volverla operativa.
- Se cuenta con la estructura del seguimiento al proceso electoral, aunque es especializada, puede ofrecer como modelo para la articulación a seguir, una ruta de acción donde todos los actores puedan reconocer sus roles, responsabilidades y marco de acción complementario.
- Contar con la autonomía constitucional que reviste los entes de control y su estructura, procesos y procedimientos institucionales especializados para el seguimiento a la ejecución del recurso público, garantiza experticia para la gestión en los componentes propios de investigación y sanción, marco lucha contra la corrupción en asuntos disciplinarios y fiscales, logrando posibilitar

equipos interdisciplinarios de estudio para priorización de temas a abordar en lógica interinstitucional.

- En el marco normativo que cobija a los actores, se amplían funciones que pueden fortalecer acciones de articulación. Como oportunidad se identifica sus implementaciones y seguimiento a resultados. Para el caso de la CNM, CRM y la CNCLCC, estas gozan de decretos reglamentarios que indican funciones propias, facilitando una ruta de acción mínima, como el desarrollo de las reuniones periódicas con la ciudadanía en las Comisiones Regionales, que podrían impulsar la articulación y participación ciudadana.

**Categoría mecanismos de monitoreo y evaluación:** puesta en marcha de acciones o dispositivos que permitan evaluar el progreso de la instancia de articulación, generar alertas y proponer ajustes según sea necesario. Esto permitirá que los actores sepan si la estrategia está funcionando como se esperaba y si hay áreas que necesitan mejorar.

### **Obstáculos**

- La no definición de procesos y procedimientos que integren indicadores transversales de evaluación a todas las instancias que dinamizan la política pública y su articulación, deriva en gestión documental y de información no continua ni completa, impidiendo el seguimiento a algún ciclo que se estime de la gestión interinstitucional, que facilite resultados en términos de eficiencia y mejora continua de una acción conjunta. También restringiendo

los componentes de prevención, investigación y sanción desde el actuar complementario interinstitucional.

- La no articulación entre los estimados y planificaciones de orden nacional con los intereses territoriales impide la creación de indicadores que sean medibles, complementarios y armónicos en la mirada nación-territorio.

### **Oportunidades**

- Existen instrumentos diseñados y formalizados para la planificación periódica de las acciones en el marco de las instancias, por mandato normativo. También las herramientas tecnológicas probadas y en marcha, que facilitan datos complementarios al desarrollo y operatividad de los planes de acción institucionales. Lo anterior representa oportunidad y experiencia para adaptar y elevar al nivel requerido, en indicadores para el monitoreo y evaluación, la gestión propia de la acción interinstitucional articulada.
- Contar con la experiencia de la gestión documental institucional, el propiciar la gestión de conocimiento y la sintonización de lo anterior con los planes de acción institucionales, facilitaría procesos de monitoreo, evaluación y aprendizaje para potenciar la articulación interinstitucional.

**Categoría liderazgo efectivo:** desarrollo de acciones por parte de uno o más actores que puedan motivar, guiar y generar alertas a las demás partes hacia la consecución de los objetivos compartidos.

## **Obstáculos**

- La identificación como dependencia en el orden jerárquico del organigrama administrativo de la Presidencia de la República, de la Secretaría de Transparencia, pareciera que limita la percepción externa e institucional, del carácter rector de su misión en el marco del liderazgo de la política pública. Aunque el lineamiento normativo le otorga un revestimiento de alto nivel asesor especializado para la gestión de la política pública en la materia, no cuenta con la estructuración del tamaño y capacidades de financiación en recursos técnicos, financieros y humanos con el que pueda abordar simultáneamente en oferta técnica a las 32 CRM, la CNCLCC, la CNM y a los actores de entorno que son especializados y aportan a la dinamización, evaluación, seguimiento de la política anticorrupción.
- La consolidación de esquemas no interinstitucionales de acción para la lucha contra la corrupción que han aplicado las entidades especializadas, de acuerdo al desarrollo institucional propio, que con el paso de nuevas líneas de gobierno no se armonizan a estas apuestas coyunturales, por lo contrario, se quedan en pausa o continúan ejerciendo como práctica funcional interna, respondiendo al mandato que les asigna la línea normativa.

## **Oportunidades**

- La apuesta interinstitucional al que están llamadas las instancias, sus entidades y organizaciones que le integran, que se identifican en el mapa de interacciones de actores donde se dinamiza la política pública, ya sea por mandato normativo, por constitución organizacional, por misionalidad establecida; se genera la

oportunidad de sintonizarse en la acción por la transparencia, el Estado Abierto y el mandato anticorrupción, lo que requeriría diseñar y reconocer conjuntamente un esquema de coordinación para la articulación y acciones conjuntas de impacto sobre la política pública.

**Categoría participación de la sociedad civil:** sobre mecanismos dispuestos por la instancia de articulación institucional para vincular a actores de la sociedad civil para que puedan ofrecer perspectivas útiles y asegurar que las políticas sean relevantes y efectivas.

### **Obstáculos**

- Aunque existe el mecanismo que abre paso a la participación ciudadana a nivel nacional y territorial, dado en la instancia de la CNCLCC y el esquema nacional y territorial para la veeduría ciudadana, no se establece en la reglamentación el proceso y procedimiento para garantizar los canales y su efectividad en la articulación entre y hacia la ciudadanía desde otras instancias o actores líderes y estratégicos.
- El ejercicio veedor se tornó amplio y, por su crecimiento exponencial en el territorio nacional, se le dificulta actuar de forma coordinada en representación del sector, dentro de la arquitectura dispuesta para la articulación interinstitucional.
- Se percibe riesgos de seguridad frente al ejercicio de control social ciudadano, que inhibe el desarrollo formal en situaciones coyunturales, marco participación ciudadana.

## Oportunidades

- En el mapa de relacionamiento y su tipología de actores de entorno, se reconocen diversas formas donde la ciudadanía y la sociedad civil organizada se identifican como actores que se han especializado en acciones para la prevención de la corrupción, a través del ejercicio de veeduría ciudadana, de observatorios universitarios, de organizaciones no gubernamentales, la academia, facilitando una oportunidad para la aproximación a las instancias y la generación de canales que puedan ser vasos comunicantes entre estos y las instancias o actores líderes, en aprovechamiento de la implementación de las funciones asignadas por los decretos reglamentarios vigentes, para el caso de los actores líderes como los CRM que tienen la oportunidad de gestionar dos encuentros periódicos con la ciudadanía organizada.
- Existen estrategias institucionales de atención ciudadana que promueve la participación social, como la normatividad para gestionar la rendición de cuentas, los canales para la denuncia o la formación en el ejercicio veedor en cabeza del Ministerio del Interior. También esquemas que facilitan ese relacionamiento especializado, como lo es el del Departamento Administrativo para la Función Pública, ente coordinador del sistema de rendición de cuentas y el comité técnico de la relación Estado -ciudadano. Por su parte, desde las entidades de control se promueve el apoyo institucional al ejercicio veedor, con el desarrollo de la Red de Apoyo Institucional a la Veeduría Ciudadana y la misma creación de la Contraloría Delegada para la participación ciudadana. Contando con la experiencia previa desde la institucionalidad y

sus estrategias contempladas en los planes de acción, podrá fortalecerse la estrategia para articular y acercar el ejercicio ciudadano a la interinstitucionalidad en pos de la política anticorrupción. Un ejemplo es la iniciativa que dinamiza el Departamento Administrativo de la Función Pública denominado “Juntémonos, el festival para tejer lo público”<sup>4</sup>

**Categoría relacionamiento entre comisiones de LCC:** desarrollo de acciones que permita establecer canales de comunicación y/o participación entre las instancias líderes de articulación mencionadas, a saber: CNM, CRM, CNCLCC y CCSPE.

### **Obstáculos**

- El relacionamiento entre instancias o actores líderes se determina a partir del mandato normativo, que en casos particulares no se menciona que debiera existir una proximidad o interrelación, como entre la CNCLCC y la CNM, o la CNLCC y la CCSPE, sin embargo, no establecer rutas y mecanismos de articulación contradice, para el caso de la participación ciudadana, el llamado desde el control social que puede acompañar el ejercicio ciudadano.
- No contar con mecanismos definidos para que cada instancia líder pueda reconocer y complementar desde su accionar, la particularidad de otras instancias, manteniendo como norte el

---

<sup>4</sup> “Es una apuesta de Función Pública que busca, a partir del diálogo con las comunidades, generar soluciones a las problemáticas particulares de cada territorio en conjunto con diferentes entidades nacionales y territoriales” Tomado de <https://www.funcionpublica.gov.co/-/junt%C3%A9monos-el-festival-para-tejer-lo-p%C3%BAblico-y-la-paz>.

objetivo común de fortalecer y acompañar la política anticorrupción en línea interinstitucional.

### **Oportunidades**

- En experiencia anterior y reconocida como buena práctica, se percibe la oportunidad de la participación organizada de delegado de las CRM en el marco de la CNM, logrando así facilitar el relacionamiento entre la nación y el territorio. Que pudiera revisarse en método, para garantizar un acercamiento de igual forma entre la CNCLCC y la CNM.
- Se cuenta con la experiencia de coordinación por parte del Ministerio del Interior, sobre la CCSPE; y del Departamento Administrativo de la Función Pública que realiza puente entre instancias de coordinación especializadas en su enfoque temático mandatorio, experiencias que son observables para revisarlas en enfoque de exitosas para ser adaptadas en línea con la política pública anticorrupción.

**Categoría relacionamiento con otras instancias de articulación institucional:** desarrollo de acciones que permita establecer canales de comunicación y/o participación de otras instancias de articulación o coordinación institucional que tienen una relación directa o indirecta y que no se encuentran identificadas como "instancias líderes".

### **Obstáculos**

- No existe líneas de facilitación y articulación entre sistemas que lideran entidades que integran las mismas instancias, o con entidades que no hacen parte de los actores líderes, esto dificulta

el potencial análisis complementario y la toma de decisiones informadas para resolver ejercicios coordinados dirigidos a la prevención, investigación y sanción.

## **Oportunidades**

- Desde su rol, la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República puede dinamizar la interacción nación - territorio, canalizando información y priorizando enfoques temáticos para alimentar una agenda de interés anticorrupción, en el que se encuentren todas las entidades y organizaciones que integran la arquitectura interinstitucional.
- Se reconoce como buena práctica el interrelacionamiento entre las entidades que integran el Centro de Coordinación contra la Corrupción (C4), que, desde sus especialidades y sus herramientas de información, la Policía Nacional, la Dirección Nacional de Inteligencia, la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República y la UIAF, complementan acciones para atender casos emblemáticos de forma efectiva. Una experiencia que da cuenta del ejercicio de coordinación institucional, por fuera del lineamiento normativo de las instancias líderes, y que puede ser susceptible de adaptación o réplica.

### **3.8 Recomendaciones y propuesta de estrategia: hacia la institucionalización de un Sistema Nacional de Coordinación para la Lucha contra la Corrupción, de Integridad Pública y Transparencia.**

Se ha identificado que la lucha contra la corrupción requiere de la eficiencia y eficacia del trabajo coordinado de todos los actores encargados de vigilar y controlar el uso de los recursos públicos, así como del ejercicio mismo del servicio público. A pesar de los impulsos de la última década por (1) incrementar acciones encaminadas a tal fin por parte de las instituciones, (2) poner de relieve en el campo político la importancia de la lucha contra la corrupción e incluso (3) generar nuevos mecanismos de articulación entre las diferentes ramas del poder público, se identifica por Este diagnóstico, que los esfuerzos no han sido suficientes en materia de la generación de resultados coordinados frente a la prevención, sanción e investigación del fenómeno de la corrupción.

Los mecanismos de coordinación interinstitucional creados con el ánimo de combatir la corrupción fueron pensados para resolver esta articulación marginal que había entre las entidades en un plano central, regional e incluso con la sociedad civil. No obstante, se podría mencionar que las comisiones, como se pudo evidenciar en el apartado de diagnóstico, no han tenido el rol esperado y han devenido, en la mayoría de los casos, en espacios que no presentan resultados en materia de acción interinstitucional.

No existen esfuerzos institucionales que sean realmente eficaces para la lucha contra la corrupción que no se den en escenarios donde los distintos actores puedan coordinarse. Así, se buscará que este apartado sea un insumo para construir una hoja de ruta en donde (1) se le reitere la

responsabilidad a los diferentes actores que la normatividad existente les asigna, (2) se establezcan acciones medibles de los esfuerzos reales consignadas en estas, y (3) logre proponerse de manera integral la acción de liderazgo de actores específicos para la coordinación y de generación de mecanismos institucionales, para garantizar que las diversas entidades que pongan en práctica distintos aspectos, se coordinen entre sí y se sintonicen bajo una lógica de interdependencia e interoperatividad.

En este apartado se buscará presentar la justificación sobre la cual se propone la institucionalización de un Sistema de Coordinación para la Lucha Contra la Corrupción, de Integridad Pública y Transparencia, sus objetivos y principios rectores y una propuesta de estrategia sobre cómo lograrlo, partiendo de las premisas relacionadas con la coherencia de políticas públicas, los elementos esenciales para una coordinación interinstitucional efectiva y eficiente, y de los hallazgos en términos de obstáculos y oportunidades identificados en la investigación.

### **3.8.1 Justificación**

En razón de lo expuesto en el apartado conceptual de este documento, se enfatiza que coordinación y coherencia no significan lo mismo, no obstante, guardan una estrecha relación para lograr resultados en la mayoría de las acciones mediante las cuales se expresa el Estado. De manera sintética, mientras que la coordinación se centra en el reconocimiento de la interdependencia de las entidades, su colaboración y la gestión efectiva de recursos para implementar políticas; la coherencia se refiere a que en el mismo diseño de las políticas exista una alineación en los tres niveles planteados por Cejudo y Michel (2016), buscando que

no exista un conflicto entre sí para lograr una visión estratégica cohesiva en el gobierno.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) entiende que la coordinación es una dimensión operativa relacionada con la coherencia de las políticas públicas, proponiendo dos componentes para su medición, el primero se refiere al grado de congruencia entre políticas y el segundo está relacionado con la efectividad de la coordinación de acciones entre los actores de las políticas (2006). Así las cosas, como lo mencionó la OCDE (2018) en sus recomendaciones sobre integridad en Colombia para afianzar la paz y el desarrollo, “dada la complejidad y la gran variedad de violaciones a la integridad y prácticas corruptas, un enfoque preventivo de la corrupción requiere un sistema coherente y eficaz de integridad pública” (p.18), generando así procesos de coherencia dentro de una estructura de coordinación que permita compartir y aprovechar las lecciones aprendidas a partir de un ejercicio de identificación de buenas prácticas.

De manera amplia entenderemos un sistema de coordinación interinstitucional como una arquitectura de red que cuenta con procesos y mecanismos que facilitan la colaboración entre actores estatales como de la sociedad civil. Los pilares sobre los cuales se basa este esquema son: **(1) identificación de actores, (2) normatividad, (3) definición de roles, (4) información compartida, (5) voluntad política, (6) liderazgo.** Estos, de manera general, corresponden a los elementos clave para la eficacia y eficiencia de la coordinación interinstitucional propuesta en el marco conceptual.

Así, entender las políticas de anticorrupción, de integridad, de transparencia, incluida la política electoral, cada una con su naturaleza,

objetivos y andamiaje institucional particular, significa también entender, a partir de lo dispuesto en el apartado de diagnóstico, la interacción que desde la normatividad se puede establecer, así como en los diferentes instrumentos analizados para el mapa de actores. La coherencia entre las políticas y las mismas intervenciones del Estado se pueden entender bajo el esquema de sistema, dado que se pueden establecer mecanismos verticales y horizontales desde la coordinación nación-territorio y con la sociedad civil, buscando que no existan “fragmentaciones, superposiciones y brechas” (OCDE, 2018, p. 18).

De esta manera, es necesario insistir en la institucionalización de un Sistema Nacional de Coordinación para la Lucha contra la Corrupción y de la Integridad Pública que permita acciones coherentes de política pública, no obstante, de acuerdo con lo mencionado por Vega Sánchez (2021, p. 14), estos no necesariamente necesitan de la formalización a partir de la creación de un nuevo marco normativo, ya que “su relevancia radica en las interacciones” que, en este caso, sería entre actores para lograr un objetivo común en clave de interdependencia.

Así, los escenarios constituidos por el Estatuto anticorrupción son parte central de la movilización, los cuales ya fueron reconocidos dentro del Sistema Nacional de Integridad creado por la Ley 2016 de 2020, pero es necesario vincular otros mecanismos como el Consejo Nacional de Gestión y Desempeño Institucional, la Red de Apoyo a las Veedurías, la Alianza de Gobierno Abierto (comunicación personal, Fernando Segura, 26 mayo, 2023), entre otros; adelantando acciones de coordinación y articulación, tanto verticales como horizontales, a nivel nacional, territorial y de la sociedad civil.

### 3.8.2 Objetivos y enfoques

El objetivo principal propuesto para este Sistema Nacional de Coordinación para la Lucha contra la Corrupción, la Integridad y la Transparencia, será *promover escenarios de colaboración efectiva entre los diferentes actores institucionales y de la sociedad civil para desarrollar planes, programas, proyectos y acciones específicas dirigidos a la prevención, sanción, investigación y reparación de daños de la corrupción, fomentando una cultura de integridad y transparencia en los distintos sectores de la sociedad colombiana.*

Como lo mencionó la OCDE (2018), es necesario aumentar los esfuerzos institucionales en clave de prevención por parte de Colombia para atender las causas estructurales de los actos de corrupción que involucran el fortalecimiento, la integridad en el ejercicio de la administración y de la gestión pública. Se trata entonces de entender la lucha contra la corrupción desde una “cultura de integridad proactiva” y no desde una “cultura de casos” (p. 28), la cual ha permeado el accionar actual del andamiaje institucional dispuesto para la lucha contra la corrupción.

Sumado a lo anterior, uno de los aspectos a resaltar en esta propuesta de objetivos del Sistema, es el reconocimiento de la necesidad de adelantar acciones para la reparación de los daños causados por los casos de corrupción. En este aspecto, Transparencia por Colombia (2020) ha insistido con la premisa de “la generación de un daño por causa de la comisión de actos de corrupción activa la competencia de las autoridades del Estado para propender por y garantizar una reparación integral” (p.15), generando un esfuerzo institucional sobre la identificación de las víctimas de cara a la restitución de los derechos afectados, lo cual implica

un trabajo que en materia de coordinación interinstitucional debe presentarse como objetivo y no como medio.

Como se mencionó en el apartado anterior, no se trata de reformular el andamiaje normativo para la institucionalización del Sistema, por el contrario, es de retomar los esfuerzos existentes que tanto el legislativo como el ejecutivo desarrollaron en la expedición de leyes y decretos, y entenderlos bajo una lógica de coherencia de políticas públicas para que exista un objetivo de la coordinación interinstitucional. Así las cosas, los objetivos específicos de este Sistema se retoman de lo establecido en la naturaleza propuesta en la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción), la Ley 1712 de 2014 (ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional), la Ley 2016 de 2020 (Sistema Nacional de Integridad) y Decreto 230 de 2021 (Sistema Nacional de Rendición de Cuentas), reforzando la idea de Peters y Pierre (2005) de que no se trata "(...) tanto inventar nuevos instrumentos políticos y acuerdos institucionales (...), sino más bien una cuestión de imponer o fortalecer un nuevo conjunto de valores al aparato gubernamental y a la sociedad" (citado por Alzate Zuluaga, M. L., Romo Morales, G. 2014, p. 51).

Para llevar a cabo esta institucionalización, la gobernanza se configura en uno de los enfoques rectores que permitirá su direccionamiento, el cual se entiende que:

(...) para la resolución de distintas problemáticas sociales se puede llegar a un consenso, basado en la idea de unos intereses y definiciones compartidas sobre el bien común y/o una misma racionalidad en la orientación de actores tan disimiles como los públicos, privados y civiles, que pueda llegar a otorgarle la

misma importancia a unos valores sobre otros en la sociedad, algo complejamente determinista y de difícil realización (Alzate Zuluaga, M. L., Romo Morales, G. 2014, p. 482).

Como segundo enfoque se sugiere aplicar el de integridad, que se entiende como el conjunto de principios éticos que, se manifiestan tanto en acciones como en comportamientos de los individuos que componen una sociedad organizada en instituciones (Transparencia Internacional, citado por Transparencia por Colombia, 2023). De esta manera, involucra no solamente a la expresión del Estado a través de sus instituciones, sino que también reconoce el papel activo de la sociedad en su conjunto, por lo que debe ser observado, implementado, medido y evaluado por los actores que componen el Sistema.

De acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, este fenómeno “da pie a violaciones de los derechos humanos”, y esto no es un efecto menor a la hora de plantear cualquier estrategia para la lucha contra la corrupción, la integridad y la transparencia, puesto que, como se ha evidenciado en diferentes casos estudiados en países como Perú, México, Guatemala, Venezuela, entre otros (Tablante y Morales Antoniazzi, 2018), existe un impacto directo e indirecto sobre la violación de los derechos humanos. Por esta razón, es necesario incorporar un enfoque de derechos que esté dirigido, a: (1) atención, promoción y protección de los derechos humanos, resguardando el principio según el cual la persona humana se encuentra por encima de cualquier consideración técnica o política; (2) tener una cobertura universal y en el caso de las políticas selectivas deben propender al fortalecimiento de la equidad como instrumento que la permita; (3)

garantizar la exigibilidad de los derechos, entendiendo que estos son posiciones éticas a favor de la inclusión social (Gimenez y Adarme, 2010).

Para resolver problemas complejos es necesario dotar de complejidad y creatividad la construcción de alternativas de solución, y es en este campo donde el enfoque de innovación y gestión del conocimiento tiene cabida en políticas públicas, ya que esta “busca dar respuestas a problemas públicos —dolores colectivos que nos afectan a todos— por medio de la aplicación de enfoques de diseño centrado en las personas” (DNP, 2021), usando herramientas aplicadas de experimentación y de desarrollo digital. Así las cosas, se busca aportar en: (a) promoción a las acciones colectivas para la apuesta de las políticas públicas, y de las buenas prácticas en la LCC; (b) realizar ejercicios participativos de los actores que integran la política pública en la LCC, vinculando la participación ciudadana de acuerdo con marcos normativos; (c) facilitar el engranaje y análisis de las ideas, conceptos e imaginarios que los diversos actores, que dinamizan la política pública, tienen y aplican en marco de la LCC; (d) facilitar la apropiación a partir del involucramiento de los actores que participaron en la construcción de la estrategia.

### **3.8.3 Estrategia para el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional**

De acuerdo con lo dispuesto en la el documento de Elaboración y aplicación de estrategias nacionales de lucha contra la corrupción construido por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2017), se destacan cinco aspectos esenciales para la construcción de cualquier tipo de estrategia anticorrupción, (1) la redacción debe ser liderada por un organismo autónomo, con un buen equipo técnico y que

cuenta con un respaldo a nivel político que logre acercar a diferentes sectores del Estado, incluida la ciudadanía; (2) partir de un diagnóstico preliminar; (3) proponer objetivos cumplibles en corto y largo plazo; (4) establecer un plan de acción y asignar un responsable para la supervisión del mismo; y, por último, debe establecer un plan de seguimiento y evaluación.

Para garantizar la apropiación real de lo dispuesto en cualquier estrategia anticorrupción, debe haber un proceso de construcción inclusivo de los actores relacionados, por lo que tanto el documento de Estrategia, como la adopción de lineamientos para garantizar la aplicación y la revisión deben generar identificación y compromiso estableciendo escenarios y proyecciones meta que sean susceptibles de rendición de cuentas.

Teniendo en cuenta lo anterior, es un llamado a que la Comisión Nacional de Moralización lidere la discusión para la adopción de la estrategia, pero particularmente citando a las subcomisiones técnicas para que sesionen de manera constante y así construyan de manera colectiva. Estos escenarios podrían ser impulsados por el gobierno nacional en cabeza del presidente de la república, delegando tanto al secretario de transparencia, como al director del Departamento Administrativo de la Función Pública.

En este apartado se buscará proponer una serie de recomendaciones entendidas bajo la lógica de Estrategia para el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional que vaya encaminada a la institucionalización del Sistema de Coordinación Interinstitucional para la Lucha Contra la Corrupción, la Integridad Pública y la Transparencia. Estas recomendaciones fueron construidas a partir del análisis del diagnóstico presentado en el apartado no. 4 de este documento, así como a partir del desarrollo conceptual planteado en el apartado no. 3.

Se busca entonces que cada uno de los bloques de recomendaciones corresponda a atender las oportunidades u obstáculos de tres (3) o más de elementos fundamentales para la coordinación interinstitucional. Asimismo, se buscará definir una temporalidad (corto, mediano o largo plazo), sus implicaciones observables, los actores involucrados para su puesta en marcha, algunos apuntes normativos cuando sean necesarios, y en algunos casos, se propondrán pasos para llevar a cabo la acción propuesta.

### **3.9 Conclusiones**

A partir del análisis desarrollado se reflejan como puntos a incluir en el marco de la estrategia nacional de lucha contra la corrupción:

1. Fortalecer el rol de liderazgo de la Comisión Nacional de Moralización, como cabeza del Sistema de coordinación interinstitucional para la lucha contra la corrupción, la integridad pública y la transparencia, para que logre articular los demás espacios de coordinación ya existentes, entendiendo que uno de los mecanismos idóneos para tal fin, es la reglamentación de las subcomisiones para la prevención y sanción de la corrupción, creadas a partir de la Ley 2195 de 2022.
2. Definir acciones contundentes y coordinadas en contra la corrupción desde la Comisión Nacional de moralización, partiendo del trabajo las subcomisiones técnicas de la Comisión Nacional de Moralización.
3. Generar procesos de fortalecimiento al trabajo que realizan las Comisiones Regionales de Moralización, desde la Comisión Nacional de Moralización, fruto del trabajo realizado por sus subcomisiones,

con el fin de generar un proceso de comunicación y descentralización entre la máxima instancia de orden Nacional y las instancias departamentales.

4. Fomentar canales de diálogo entre la Comisión Nacional de Moralización y la Comisión Nacional Ciudadana de Lucha Contra La Corrupción.
5. Fortalecer los canales de diálogo entre las instancias que integran el bloque de coordinación interinstitucional y la ciudadanía organizada.
6. Divulgar los resultados de las acciones de seguimiento, monitoreo y evaluación como vehículo para la construcción de confianza con la ciudadanía.

#### **4. CONCLUSIONES Y APLICACIÓN PARA LA REGLAMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN**

Desde el análisis de datos asociados por medio del cual se realizó la evaluación de la capacidad institucional/misional de las entidades públicas y funcionamiento de las instancias e instrumentos de planeación existentes para la lucha contra la corrupción, pueden resumirse los siguientes aspectos a priorizar en la Estrategia Nacional de Lucha Contra la Corrupción.

- a. **Detectar, gestionar y mitigar riesgos de corrupción**, por lo cual, el Decreto Reglamentario de la Estrategia Nacional consagra un artículo relacionado con la prevención en la contratación estatal y la articulación de los sistemas de información entre entidades para detectar riesgos de corrupción.
- b. **Promover la garantía de acceso a la información en las Entidades Públicas**, de forma que sea posible **investigar presuntos hechos de corrupción**, dicho postulado es el sustento del artículo que consagra el fortalecimiento de la 2. Garantía de acceso a la información para la investigación y sanción de presuntos hechos de corrupción.
- c. Al analizar los indicadores IDI específicos que presentaron las mejores puntuaciones entre las entidades de mayor desempeño, se observaron fortalezas que deben sostenerse en la implementación de la estrategia, específicamente en lo relacionado con la **promoción y la garantía del acceso a la información pública y la divulgación proactiva de la información**. Estos puntos pueden considerarse como necesarios para presuponer el ejercicio de derechos fundamentales entre los ciudadanos, por lo cual, la estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción, fortalece el acceso a la información de las Entidades Públicas, como garantía de Derechos Fundamentales.
- d. Al examinar los indicadores IDI 2022 donde se perfilaron oportunidades para el diseño de acciones de mejora al interior

de las entidades estatales dentro de sus procedimientos internos, por lo cual, se estableció un mecanismo de fortalecimiento a las dependencias de control interno a través de procesos de auditoría forense.

- e. Resulta fundamental ***promover un estándar de debida diligencia en la investigación de presuntos hechos de corrupción***; en este sentido, la estrategia propende por la creación de este mecanismo de impulso a los procesos de investigación y sanción de presuntos hechos de corrupción, a través de la máxima instancia de coordinación interinstitucional con la que cuenta el Estado colombiano: la Comisión Nacional de Moralización.

Ahora bien, en lo que respecta a las recomendaciones fruto de la evaluación de las debilidades de articulación y coordinación interinstitucional, la estrategia nacional de lucha contra la corrupción consagra las siguientes acciones:

- a. *Reglamentación* de las Subcomisiones técnicas de la Comisión Nacional de Moralización, con el fin de fortalecer el liderazgo de esta instancia; las funciones específicas en materia de investigación y sanción de las subcomisiones, tienen como objetivo la consolidación técnica y operativa de la CNM, así como la comunicación con las Comisiones Regionales de Moralización, de modo que se genere un proceso de fortalecimiento de todo el bloque de coordinación

interinstitucional en el país, que redunde en acciones contundentes y coordinadas por parte de las Entidades que lo integran.

- b.* Integración de la Comisión Nacional Ciudadana de Lucha contra la corrupción, a las subcomisiones técnicas de la Comisión Nacional de Moralización, con el fin de fomentar los canales de dialogo y de trabajo articulado entre ambas instancias.
- c.* Creación de un mecanismo de rendición de cuentas de las acciones realizadas por la Comisión Nacional de Moralización y sus subcomisiones técnicas, con el fin de garantizar la debida divulgación de los resultados de las acciones de seguimiento, monitoreo y evaluación como vehículo para la construcción de confianza con la ciudadanía.