

PROYECTO DE LEY NÚMERO _____ DE 2019

“Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de análisis e incentivos de actos para combatir y prevenir la corrupción – “Ley Pedro Pascasio Martínez”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley tiene en cuenta una pluralidad de fuentes de información para llevar a cabo, una intervención integral en la regulación de la corrupción en Colombia, con enfoque preventivo. De esta manera, el proyecto retoma las iniciativas que la señora vicepresidenta de la República, Marta Lucía Ramírez, ha propuesto desde comienzos de este gobierno, recomendaciones internacionales provenientes de convenios suscritos por Colombia junto con una serie de iniciativas que han sido presentadas ante el Congreso de la República por congresistas de diversos partidos. En este orden de ideas, la exposición de motivos tiene las siguientes secciones:

- I. ¿Por qué Ley Pedro Pascasio?
- II. Diagnóstico del fenómeno de la Corrupción.
- III. Justificación y consideraciones generales.
 - a. Delación y Protección a denunciantes.
 - b. Beneficiario Final.
 - c. Medidas para el Fortalecimiento Institucional.
 - d. Sistema General de Información de Lucha contra la Corrupción.
 - e. Pedagogía para la promoción de la transparencia y lucha contra la corrupción.

I. ¿POR QUÉ LEY PEDRO PASCASIO?

Esta ley se hace en homenaje a Pedro Pascasio Martínez soldado colombiano que participó en la campaña libertadora de Nueva Granada y luchó en batallas como la del pantano de Vargas y del Puente de Boyacá. “En la noche del 7 de agosto de 1819, luego de la derrota de las tropas españolas en la batalla de Boyacá, el comandante del ejército español José María Barreiro se ocultó junto a otro oficial bajo unas rocas en inmediaciones al río Teatinos. En este lugar fue descubierto por Martínez y su compañero de misión, el Negrito José. El negrito José sacó de acción al compañero de Barreiro. El oficial sorprendido por la actitud de los niños les ofrece una bolsa con monedas de oro que los dos niños rechazan y lo llevan prisionero ante el Libertador Simón Bolívar.

Por esta captura fue compensado con la suma de cien pesos y ascendido a sargento por Bolívar.”¹

II. DIAGNÓSTICO DEL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN

De acuerdo con Klitgaard (1998), la corrupción es igual al monopolio de las decisiones, la discrecionalidad en la toma de decisiones, pocos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas y la poca probabilidad de sanción². En consecuencia, la corrupción es un problema que afecta la eficiencia del gobierno, disminuye la confianza del ciudadano frente a las instituciones y afecta la capacidad de los funcionarios y directivos para resolver problemas públicos.

La corrupción comprende un conjunto de actividades que en su mayoría se encuentran tipificadas como delito o faltas disciplinarias en las normas, entre las que están: el soborno, la malversación de fondos, el tráfico de influencia, el lavado de dinero, el uso indebido de información privilegiada, el nepotismo, la extorsión,

¹ Ver: https://es.wikipedia.org/wiki/Pedro_Pascasio_Mart%C3%ADnez, visita 18 de junio de 2019.

² Fuente: Klitgaard (1998), citado por Fedesarrollo en el libro “Lucha integral contra la corrupción en Colombia: reflexiones y propuestas”.

el fraude, la obstrucción de la justicia y violaciones de las regulaciones de finanzas políticas.

Estas prácticas tienen un alto costo en la economía dado que la corrupción genera incentivos para que las asignaciones de los recursos se inviertan en actividades rentísticas para unos pocos, y no en las que realmente impulsan la productividad y mayor crecimiento, transformándose en un costo adicional y un factor que aumenta la incertidumbre en la asignación de los recursos³.

Es importante aclarar que las soluciones para reducir la corrupción, deben enfocarse en mantener instituciones estatales capaces de anticiparse al acto del corrupto y sancionar con severidad dichos comportamientos. Razón por la cual, es necesario comprender que el poder que se le otorga a un funcionario o político es para que, en el cumplimiento de la labor o cargo encomendado, priorice los beneficios de la ciudadanía, por encima de los intereses particulares.

A su vez, se debe tener en cuenta que existen, por lo menos, dos clases de corrupción, la denominada “gran corrupción” en la que se pueden encasillar los grandes escándalos de corrupción y la corrupción “pequeña o cotidiana corrupción” la cual no se percibe como tal, pues hace parte de la cotidianidad y de las prácticas culturales, asumiendo que no se puede combatir o que no tiene sentido ir en contra de ella porque es parte de la dinámica social.

Esta normalización o cultura de la corrupción crea una trampa de inequidad, toda vez, que el corrupto obtiene oportunidades que los otros en sus mismas condiciones no obtienen.

Inequidad →baja confianza →corrupción →mayor inequidad⁴

³ Ver, Gamarra José, Pobreza, corrupción y participación política: Una revisión para el caso colombiano. Bogotá: Banco de la República de Colombia, 2006.

http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSER-70_%28VE%29.pdf

⁴ Eric M. Uslaner, Corruption, Inequality, and The Rule of Law, Cambridge University Express, 2008.

Lo anterior, genera una cultura de corrupción que propicia la trampa de la inequidad⁵ y/o ciclos viciosos,⁶ dificultando encontrar respuestas unívocas a lo que se percibe como corrupto y cuáles son las fuentes de corrupción más importantes, pues no sólo existe una falta de transparencia sino una falta de delimitación de lo que debería ser reprochable o no socialmente, y que debería ser jurídicamente castigado.

Al ser la corrupción un problema multidimensional en el que participan todos los agentes de la sociedad, los teóricos han resaltado como causas que propician la corrupción las siguientes: nivel de ingresos, inestabilidad política, herencia colonial, instituciones democráticas débiles y libertades políticas restringidas, naturaleza del sistema judicial, falta de eficiencia burocrática⁷.

Aunado a esto, la corrupción encuentra entre sus mayores aliados la ausencia de información que afecta el control político y las veedurías ciudadanas, por consiguiente, las organizaciones públicas tienden a fracasar como causa de la corrupción⁸.

Todo lo anterior, demuestra que la corrupción es uno de los principales problemas que enfrentamos actualmente, una de las peores formas de violencia y un fenómeno que corroe el contrato social entre ciudadanos y el Estado.

De acuerdo con las mediciones internacionales y estudios nacionales sobre la corrupción, se puede observar que este es un problema global, regional y nacional. Según el Índice de Percepción de Corrupción (2018) de Transparencia Internacional, la corrupción muestra una fuerte presencia en dos tercios de 180 países del mundo; el Fondo Monetario Internacional estimó que el 2% del PIB

⁵ Eric M. Uslaner, *Corruption, Inequality, and The Rule of Law*, Cambridge University Express, 2008.

⁶ Acemoglu, Daron, and Robinson James, *Por qué Fracasan los Países*, Deusto, 2013.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Ver Adriana Ángel, *The Role of Secondary Orality in the Construction of Factual Discourses about Colombian Corruption*. Ohio: Ohio University

mundial se pierde en pago de sobornos y la Encuesta de Latinobarómetro (2018) revela que La corrupción figura en el 4° lugar de los problemas más importantes en 18 países de Latinoamérica.

Por su parte, según las cifras del Monitor Ciudadano de la Corporación Transparencia por Colombia, reveladas en mayo de 2019 la corrupción le cuesta al país 17.9 billones de pesos, el 73% de los casos de corrupción son de tipo administrativo, y los sectores de educación, salud e infraestructura son los más afectados.

Adicionalmente, la Encuesta de Latinobarómetro señala que Colombia es el único país de la región donde la corrupción ocupa el primer lugar de la lista de los principales problemas, seguido por Perú y Brasil; y de acuerdo con los más recientes resultados del Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, el principal problema para hacer negocios en el país, es la corrupción.

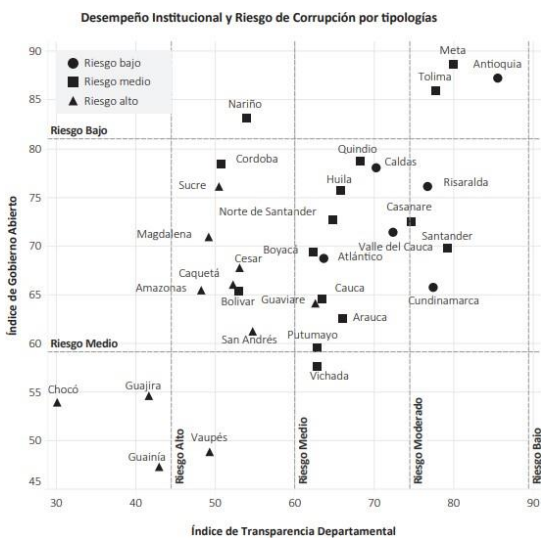
Mientras tanto, el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, en su indicador de sanciones penales con corte a 2018, permite observar que el 87.1% de las sanciones están relacionadas con Delitos contra la Administración Pública. De estos, el 49.7% son por Cohecho, el 23% por Peculado, 12.9% por Concusión.

Estas cifras generan preocupación no solo en cuanto a la capacidad del Estado de combatir la corrupción, sino en cuanto al crecimiento económico. Una comparación entre algunos índices, contrastados con los índices de Ingreso per Cápita del Banco Mundial y de Competitividad Global del World Economic Forum, revela una correlación positiva clara que sugiere que los países con menor corrupción, logran a su vez mayores índices de crecimiento y generación de oportunidades.

Estos indicadores son consistentes con las conclusiones formuladas tanto por Fedesarrollo (2018) como la Universidad Externado (2018), donde se encontró que, a pesar del incremento en casos de condenas, los niveles de corrupción a nivel territorial son mayores que en el nivel nacional y su riesgo está altamente correlacionado con los niveles de pobreza y desarrollo institucional de sus respectivas entidades

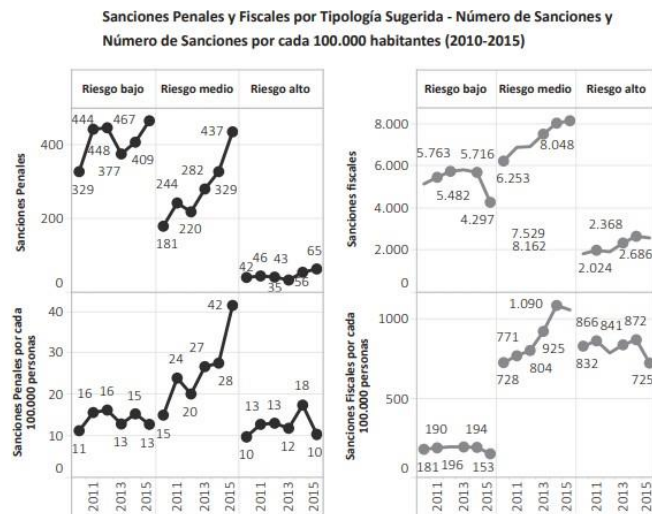
Gráfica No. 5

Correlación entre desempeño Institucional y Riesgo de Corrupción en Entidades Territoriales FEDESARROLLO (2018)



Gráfica No. 6

Correlación entre nivel de sanciones y Riesgo de Corrupción en Entidades Territoriales FEDESARROLLO (2018)



En consecuencia, parece claro que existe una fuerte correlación positiva entre los niveles de desarrollo humano, crecimiento económico y capacidad institucional, con los niveles de riesgo de corrupción que una entidad puede presentar.

Por lo anterior, la situación de corrupción en Colombia es alarmante y sus costos se pueden dividir en tres: i) Costos económicos altos (sobre el desarrollo y la eficiencia económica, entre otros), ii) Costos sociales inadmisibles (sobre la

entrega y calidad de bienes y servicios públicos, el acceso igualitario al Estado, la pobreza y la equidad, la confianza en los demás y el capital social); iii) y Costos políticos también muy graves (sobre la legitimidad del Estado y de la democracia, la toma de decisiones públicas en pro del interés general y la confianza en las instituciones).⁹

I. JUSTIFICACIÓN DEL ARTICULADO:

a. Delación y Protección a Denunciantes.

A pesar de las medidas generales que existen para la protección de denunciantes, testigos, víctimas del conflicto y otros actores¹⁰, ninguna hace referencia a los denunciantes de actos de corrupción y tampoco logran un efecto positivo en la sociedad.

La encuesta de Ambiente y Desempeño Institucional Nacional de noviembre de 2016, el 16,7% en el orden nacional y el 18,6% en los departamentos no denuncian porque temen ser objeto de represalias laborales; y el 8,4% en el orden nacional y el 10,1% a nivel departamental, temen ser víctimas de represalias contra su integridad o vida; y entre un 10% y 12% justifican no denunciar hechos de corrupción, por el hecho de no existir un mecanismo organizado de protección al denunciante.

Ello evidencia la ausencia de recursos jurídicos que se refieran específicamente a los denunciantes de prácticas de corrupción y en este sentido, la Convención de las Naciones Unidas para la lucha contra la Corrupción de 2004, la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción y la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE destacan la importancia de tener mecanismos de persecución de delitos de corrupción y protección de denunciantes.

⁹ Ver: Corrupción en Colombia. (2018). Universidad Externado de Colombia.

¹⁰ Ley 418 de 1997, Ley 1010 de 2006, Ley 1778 de 2016 y Decreto 4912 de 2011.

En lo que respecta a la protección de los denunciantes, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, ratificada por Colombia mediante la Ley 970 de 2005, señala en su artículo 33 que *“cada Estado Parte considerará la posibilidad de incorporar en su ordenamiento jurídico interno medidas apropiadas para proporcionar protección contra todo trato injustificado a las personas que denuncien ante las autoridades competentes, de buena fe y con motivos razonables, cualesquiera hechos relacionados con delitos tipificados con arreglo a la presente Convención”*.

Así mismo, la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción, ratificada por Colombia a través de la Ley 472 de 1997, precisa en el numeral octavo del artículo tercero el deber de crear e implementar *“sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno”*.

Por su parte, la Convención para Combatir el Cohecho de la OCDE es un acuerdo legalmente vinculante; los países que se unen a la Convención acuerdan establecer medidas eficaces en su legislación nacional e implementar políticas efectivas para evitar, detectar, investigar y sancionar el cohecho internacional.

A pesar de los avances y esfuerzos de Colombia en la implementación de la Convención para combatir el Cohecho, en particular el soborno transnacional, el país sigue sin adoptar mecanismos protección a denunciantes de posibles hechos o actos de corrupción sobre los cuales adquieren conocimiento en su entorno laboral.¹¹

¹¹ “while legislation is still not in place, the Working Group is encouraged by the draft legislation, and encourages Colombia to promptly proceed with its adoption”. Ver recomendación 2 de la Fase II del follow-up report sobre la implementación de la convención Anti cohecho de la OCDE. "PHASE 2 FOLLOW-UP REPORT ON IMPLEMENTING THE OECD ANTI-BRIBERY CONVENTION IN COLOMBIA" párrafos 44-46 <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Colombia-Phase-2-Report-ENG-follow-up.pdf>

A su vez, en la Cumbre Global Anticorrupción que se llevó a cabo el 12 de mayo de 2016 en Londres, Reino Unido, Colombia se comprometió públicamente a impulsar la adopción de medidas legislativas de protección a denunciantes de conductas de corrupción que permitan a las personas reportar de manera abierta o anónima incidentes de corrupción sin temor a represalias.

Lo anterior, sumado a la falta de información y ausencia de mecanismos de denuncia y protección, configura un entorno propicio para desincentivar la denuncia. Ante la falta de elementos institucionales adecuados para promover y facilitar la denuncia de prácticas corruptas, el ciudadano no se siente seguro para cumplir con su deber de colaborar con las autoridades en la detección, denuncia y esclarecimiento de hechos de corrupción.

Según la consultoría *“propuesta de investigación que genere insumos clave para un sistema unificado de protección a denunciantes de actos de corrupción”* desarrollada en el marco del proyecto Actue Colombia, financiado por la comisión europea y gestionado por la FIIAP, advierte que la Ley de protección a reportantes de actos de corrupción es urgente no sólo para cumplir con un compromiso internacional, sino porque puede ser un instrumento generador de confianza en la ciudadanía que desea denunciar pero que se siente desprotegida.

Es por ello, y en respuesta a una necesidad manifiesta, que el Estado colombiano busca mediante esta serie de acciones, introducir disposiciones en su ordenamiento jurídico, que permitan promover y facilitar la denuncia de conductas de corrupción, así como ofrecer protección a los denunciantes, no solo como parte esencial del cumplimiento de compromisos internacionales, sino como una clara apuesta por fortalecer la institucionalidad en favor de la transparencia.

b. Beneficiario Final

En aras de disminuir la opacidad de la información de las personas naturales que

finalmente se benefician de las diferentes relaciones jurídicas, este proyecto incorpora alternativas preventivas para que exista mayor transparencia sobre beneficiarios finales de los vehículos corporativos, evitando el uso indebido de las personas jurídicas, pues en algunos casos se ha identificado la utilización de esquemas societarios para lavado de activos, financiamiento del terrorismo (LA/FT), corrupción, y evasión y/o elusión de impuestos, entre otros delitos.

Así mismo, en el marco de la contratación estatal se necesita contar con la información de las personas naturales o jurídicas que realmente se benefician de pagos con ocasión de un contrato estatal, para obtener información sobre el contratista adjudicatario y todos aquellos que de manera directa o indirecta coadyuvan a la ejecución del contrato, lo cual facilitará que la entidad contratante y autoridades competentes puedan vigilar la correcta ejecución del contrato y uso de los recursos.

Asimismo, existen algunos requerimientos internacionales que son vinculantes para el país, y este proyecto está encaminado a generar el marco normativo necesario para dar cumplimiento a las recomendaciones de instrumentos internacionales suscritos por el País:

- Cumbre Anti-Corrupción del 12 de mayo de 2016 en Londres, Reino Unido: Colombia suscribió una serie de compromisos de lucha contra la corrupción ante diferentes países y organizaciones internacionales, entre los cuales se comprometió a crear un Registro Central de Beneficiarios Finales de las Empresas Nacionales y sucursales extranjeras en Colombia y a facilitar el acceso a la información sobre el beneficiario final para poder ser alertados de las investigaciones en curso (Anti-Corruption Summit, 2016).
- Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT): con la firma del Memorando de Entendimiento, aprobado mediante la Ley 1186 de 2009 y sentencia de revisión constitucional C- 685 de 2009, Colombia se obligó a

reconocer y aplicar las recomendaciones GAFI y por esta razón, es esencial que exista “información adecuada, precisa y oportuna” (FTAF-GAFI, 2014) sobre los beneficiarios finales, pues las recomendaciones 24 y 25¹² del GAFI, exigen la implementación de medidas en materia de propiedad efectiva de las personas jurídicas y demás arreglos jurídicos.

- Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI): esta iniciativa promueve la transparencia en la gestión de los ingresos generados por la extracción de los recursos naturales no renovables, lo que exige a los países parte y en proceso de adhesión como Colombia, desarrollar políticas para identificar los beneficiarios finales de las inversiones realizadas en el sector extractivo, en línea con el requerimiento 2.5 del estándar.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): Colombia ratificó mediante la Ley 1573 de 2012 la “*Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales*” de la OCDE, organización que ha señalado, en varios de sus informes¹³ sobre la implementación de la Convención, que la falta de acceso a información sobre el beneficiario podría obstaculizar la aplicación de acciones contra el delito o infracciones relacionada con soborno transnacional (FTAF-GAFI, 2014).

Ahora bien, hay que tener en cuenta que, aunque la Superintendencia Financiera, la Superintendencia de Sociedades, la Superintendencia de Salud, la Superintendencia de Notariado y Registro, y la DIAN, han desarrollado el concepto de Beneficiario Final mediante circulares y Resoluciones¹⁴, en Colombia no existen

¹² “Transparencia y beneficiario final de las personas jurídicas y otras estructuras jurídicas”

¹³ Disponibles en: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/countryreportsontheimplementationoftheoecdanti-briberyconvention.htm>

¹⁴ Circular Externa 029 de 2014 incluye en su Capítulo IV, título IV, Parte I (Suerfinanciera), Circular Básica Jurídica (CBJ) 100-000006 de 2016, literal A. del numeral 3 del Capítulo X (Supersociedades), Circular Externa 009 de 2016 (Supersalud), Circular Externa 1536 de 2013 (Supernotariado y Registro) y Resoluciones 060 y 119 de 2015 (DIAN).

disposiciones normativas de rango legal sobre la materia.

Es preciso señalar que, si bien la Ley 1581 de 2012 regula la protección de datos personales, el artículo 2 de esta misma Ley establece excepciones a su aplicación: “b) A las bases de datos y archivos que tengan por finalidad la seguridad y defensa nacional, así como la prevención, detección, monitoreo y control del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo”, el registro de beneficiarios finales encuadra dentro de la excepción anteriormente citada. Es importante resaltar que en este caso tampoco se requiere la autorización del titular de los datos pues tal como lo señala el artículo 10 de la Ley 1581, no es necesaria cuando la información es solicitada “por una entidad pública o administrativa en ejercicio de sus funciones legales o por orden judicial”, como ocurre en este proyecto de ley.

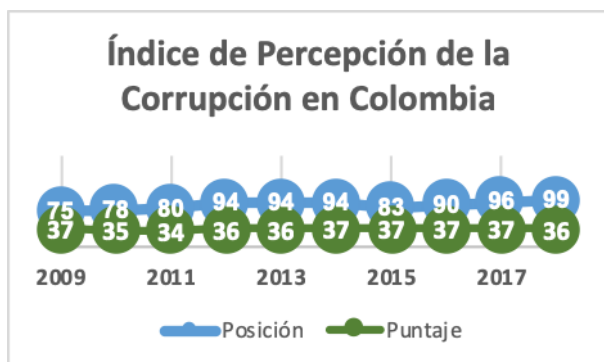
c. Medidas para el Fortalecimiento Institucional

La evaluación de Transparencia Internacional muestra que el país, a pesar de cambiar de posición, fruto de la inclusión de nuevos países en la medición, no ha cambiado en su puntaje de percepción de la corrupción en los últimos 8 años, pues el Índice de Control de la Corrupción del Banco Mundial, identifica que Colombia se ha mantenido estancado entre el puntaje 52 y 56.

Gráfica No. 1

Índice de Percepción de la Corrupción (2010-2018)

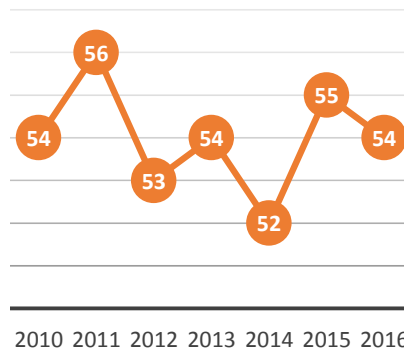
TRANSPARENCIA INTERNACIONAL



Gráfica No. 2

Índice de Control de la Corrupción

BANCO MUNDIAL



El atasco que presenta Colombia en las mediciones internacionales refleja igualmente un estancamiento en la efectividad del Estado en sus esfuerzos de luchar contra la corrupción. Lo anterior se evidencia en la encuesta de LAPOP 2017, donde el 82% de los colombianos afirmó que la corrupción está empeorando en Colombia.

La falta de coordinación es uno de los principales elementos que explican la ausencia de avances notorios en la lucha contra la corrupción, toda vez que faltan protocolos para el intercambio de información entre las diferentes ramas de poder y los órganos de control.

En este sentido la OCDE en el último informe del Grupo de Trabajo Anti-Cohecho, reiteró que se debe fortalecer el marco de referencia actual para promover una mejor coordinación entre las autoridades policiales, incluyendo la Fiscalía General de la Nación (FGN).

Adicionalmente, el problema de coordinación interinstitucional, específicamente manifestado en la articulación de los órganos de control a través de las Comisiones Regionales de Moralización, se expresa también en la dificultad de intercambiar pruebas e información sobre aquellos actos de corrupción con implicaciones penales, fiscales y/o disciplinarias simultáneas, asunto alertado por Fedesarrollo como deficiencia en la persecución de actos corruptos¹⁵.

Del mismo modo, como lo señaló la Corporación Excelencia en la Justicia en el CONPES 167 de 2013, en relación con la impunidad asociada a la coordinación interinstitucional: *“las entidades obtenían los elementos materiales probatorios que le interesaban en el marco de sus competencias, se procedía a actuar de manera*

¹⁵ Leonardo Villar & Daphne Álvarez (Editores), “Lucha Integral contra la Corrupción en Colombia: Reflexiones y Propuestas”, Fedesarrollo, 2018. P. 296.

aislada e independiente, ya que los procedimientos para el traslado de la prueba en materia penal hacen casi inexistente la posibilidad de trasladar pruebas al proceso fiscal y disciplinario”.

Todo lo anterior evidencia que en Colombia existe un problema con el flujo de la información y la articulación interinstitucional para ser más efectivos en la promoción de la transparencia y la prevención de la corrupción.

Por ello, es preciso establecer una adecuada articulación de las instituciones, para que las medidas sean integrales, severas y no se desconozcan materiales probatorios que contribuyan a los procesos y sanciones, razón por la cual se busca crear la Comisión Técnica de la Comisión Nacional para la Moralización, como instancia de coordinación que fortalezca los sistemas de prevención y control.

Así las cosas, la creación de la Comisión Técnica se crea un desarrollo del artículo 113 constitucional, que consagra la colaboración armónica entre las distintas ramas del poder público, así como el artículo 1º, que consagra la misma naturaleza del Estado como una entidad democrática, cuyas decisiones transparentes y al servicio del ciudadano son mermadas por la corrupción y amenazan el Estado Social de Derecho, como indicó la Corte Constitucional en Sentencia C-944 de 2012.

Dicha Comisión Técnica funcionaría como soporte temático de la Comisión Nacional de Moralización la cual debe reunirse cada trimestre, según lo establecido por el artículo 71 de la Ley 1474 de 2011. La Comisión Técnica se encargaría de dar cumplimiento a los literales a), b), c), d), f), j) y l) del artículo 64 de la Ley 1474 de 2011, a saber:

- a) Velar por el cumplimiento de la aplicación de la presente ley y de la Ley 190 de 1995;*

- b) Coordinar la realización de acciones conjuntas para la lucha contra la corrupción frente a entidades del orden nacional o territorial en las cuales existan indicios de este fenómeno;*
- c) Coordinar el intercambio de información en materia de lucha contra la corrupción;*
- d) Realizar propuestas para hacer efectivas las medidas contempladas en esta ley respecto de las personas políticamente expuestas;*
- f) Establecer las prioridades para afrontar las situaciones que atenten o lesionen la moralidad en la Administración Pública;*
- j) Prestar su concurso en el cumplimiento de las acciones populares en cuanto tienen que ver con la moralidad administrativa;*
- l) Mantener contacto e intercambio permanentes con entidades oficiales y privadas del país y del exterior que ofrezcan alternativas de lucha contra la corrupción administrativa*

La Comisión Nacional de Moralización no cuenta con un soporte técnico que permita darle dinamismo a esta instancia y reunirse con la regularidad que exigida por la norma dado que si no existen intercambios de información y acciones conjuntas no habrá material para elevar a la misma.

Por lo anterior, el proyecto busca profundizar los esfuerzos adelantados creando una instancia de coordinación, con el objeto de hacer más eficiente la lucha contra la corrupción. Tratándose de un espacio de coordinación, que expresamente indica que no afecta la autonomía de los órganos de control, siguiendo el mandato establecido por la Corte Constitucional en Sentencias C-251 de 2002, C-605 de 2006 y C-643 de 2013, entre otras, toda vez que establece un espacio de colaboración entre distintas ramas, que no supone la subordinación de una rama a la otra, ni el desplazamiento o reducción de las competencias de ninguna de ellas.

d. Sistema General de Información de Lucha contra la Corrupción

El Estado Colombiano ha hecho esfuerzos para aumentar la transparencia y mejorar las herramientas para la lucha contra la corrupción y tiene cómo demostrar avances en materia de política pública, compromisos internacionales, producción normativa y ajuste institucional.

Sin embargo, la percepción generalizada y los instrumentos de medición permiten concluir que los niveles de corrupción en el país continúan siendo altos y las instituciones del país pierden confianza a raíz de este fenómeno, toda vez que no existen herramientas contundentes que permitan anticiparse a los hechos de corrupción y a las macrocriminalidades.

Ahora bien, de acuerdo con IBM (International Business Machines Corporation), “en el mundo se producen 2,5 trillones de bytes de datos todos los días”, los cuales al ser interoperables y abiertos, respetando los derechos de habeas data, privacidad y acceso a la información, permitirían no solo una mejor relación entre el ciudadano y la administración sino generar herramientas de prevención de la corrupción.

Con base en ello, existen varias iniciativas internacionales con enfoque de Gobierno Abierto, tales como Alianza para el Gobierno Abierto (AGA u OGP por sus siglas en inglés), comité de gobernanza pública de la OCDE, en especial en lo referente a Estado Abierto y la Red sobre gobierno abierto e innovador en América Latina y el Caribe, así como a otras iniciativas que buscan promover los principios del Gobierno Abierto, como Open Contracting Partnership, Global Initiative for Fiscal Transparency y la Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva, entre otros.

Estas iniciativas buscan proveer mayor transparencia y que las fuentes de información puedan ser abiertas y ser utilizadas para combatir la corrupción. Colombia hace parte de las mismas, y siguiendo el Programa Interamericano de Datos Abiertos para Combatir la Corrupción – PIDA, AG/RES.2927 (XLVIII-O/18)

ha comenzado la creación de nuevos desarrollos tecnológicos para incentivar la transparencia, el acceso a la información pública y la integridad.

Sin embargo, el acceso a la información por parte de los ciudadanos presenta enormes dificultades porque la información está dispersa y fragmentada, en muchos casos es extensa y compleja, y es de difícil acceso. Eso, añadido a que en algunos casos la información entre un sistema y otro no coincide y a que la veracidad de la información depende del rigor en el reporte y la voluntad política de los agentes, genera altos costos de transacción para el control social, falta de transparencia y menor capacidad para prevenir la corrupción.

De manera especial, el presente proyecto recoge elementos del proyecto de ley 081 de 2016, por el cual se constituía el portal central de transparencia fiscal, presentado por el Presidente de la República, Iván Duque, acompañado de varios senadores como Carlos Fernando Galán, Andrés García Zuccardi, Antonio Navarro Wolff, Juan Manuel Galán y Mauricio Lizcano.

En consecuencia, el Sistema General de Información de Lucha contra la Corrupción se basa en la premisa del Estado Abierto, donde la información pública es fácil interacción y acceso, pero donde la participación ciudadana no se limita a la consulta, sino que es posible adelantar denuncias y participar, con el objeto de controlar y sancionar la corrupción.

d. Educación, integridad y conciencia de la importancia de los recursos públicos.

Para efectos de profundizar el control social sobre las actuaciones del Estado y particularmente, el control de la corrupción, es preciso fortalecer la baja conciencia ciudadana que existe actualmente en torno a la participación, por el desconocimiento de los mecanismos de participación ciudadana y de control social.

Mediante un instrumento de recolección de información para medir el estado del control social en los municipios PDET, establecidos en el Decreto 893 de 2017, aplicado por la Secretaría de Transparencia en 2018, se pudo establecer que el 68% de las personas consultadas percibe que la oferta institucional para fomentar y fortalecer los ejercicios de control social, es escasa y no genera impacto en la comunidad.

Por lo anterior, es preciso introducir elementos que permitan educar a las futuras generaciones de colombianos en materia de ética y participación ciudadana para la prevención de la corrupción. Con este instrumento se pretende contrarrestar algunos factores culturales que favorecen prácticas corruptas, pues como se indicó en el diagnóstico la pequeña corrupción está normalizada creando una cultura proclive a la aceptación de dichos actos.

Según la Encuesta de Cultura Política 2017 (ECP 2017) realizada por el DANE, el 40,7% de las personas, señalan que una de las justificaciones más usada en Colombia para incumplir las leyes, es el desconocimiento de las mismas.

Adicionalmente, el 96,9% de las personas encuestadas en la misma, considera que el pago de un soborno es aceptable para agilizar o facilitar la prestación de un servicio, el 96,1% un trámite, el 96,9% el acceso a un subsidio y el 97% para una reducción o eliminación de multas o impuestos.

Según Francisco Thoumi, esta erosión de la base moral de la sociedad colombiana, propicia la corrupción cotidiana, la cual se ve influenciada por la cultura del narcotráfico que ha engrandecido la idea de obtener dinero rápido y por cualquier medio necesario.

Por ello, la educación es la mejor herramienta para contrarrestar los factores culturales mencionados que favorecen la ejecución de actos de corrupción. De

este modo, a través de la promoción de valores, la educación en integridad y el empoderamiento de los ciudadanos a través del conocimiento de sus derechos, se pretende formar una sociedad donde el control y la sanción social de los ciudadanos complementa el control y la sanción legal del Estado, con el objeto de que la corrupción sea inaceptable en ambos frentes y en consecuencia, se pueda prevenir, detectar y sancionar más eficazmente.

IVÁN DUQUE MÁRQUEZ
Presidente de la República

**NANCY PATRICIA GUTIÉRREZ
CASTAÑEDA**
Ministra del Interior

PROYECTO DE LEY NÚMERO _____ DE 2019

“Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de análisis e incentivos de actos para combatir y prevenir la corrupción – “Ley Pedro Pascasio Martínez”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objetivo. La presente ley tiene por objeto dictar disposiciones tendientes a promover la transparencia y establecer medidas para lograr mayor efectividad y articulación del Estado en la lucha contra la corrupción, con el fin de asegurar una mayor integridad y recuperar la confianza ciudadana.

Capítulo I

DELACIÓN Y PROTECCIÓN A DENUNCIANTES

Artículo 2. Denuncia. Manifestación escrita o verbal de información sobre un presunto hecho de corrupción, que se presenta ante las autoridades competentes.

Parágrafo: Entiéndase por autoridad competente la Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Fiscalía General de la Nación y cualquier entidad con funciones de vigilancia y control.

Artículos 3.- Requisitos de la queja o denuncia. Las quejas o denuncias presentadas serán calificadas y admitidas, siempre y cuando reúnan los siguientes requisitos:

- a) Estar escritas y sustentadas apropiadamente.
- b) Incluir claramente la identificación e individualización de las personas inmersas en las conductas objeto de la presente Ley.
- c) Hacer referencia a hechos reales y ciertos, sobre situaciones que especifique la indebida e ilegal administración de los recursos públicos y bienes del estado, además de los previstos por el ordenamiento jurídico superior en torno a actos de corrupción.
- d) Los hechos denunciados no deben ser objeto de fallo o sentencia judicial debidamente ejecutoriada.
- e) Aportar elementos probatorios de la queja o denuncia dada a conocer.
- f) El denunciante deberá suscribir un compromiso de confidencialidad respecto de los trámites, términos y pruebas que se deberán cumplir en aras de no afectar la investigación y probar oportunamente los hechos denunciados, que deben estar debidamente fundamentados en material probatorio.

Artículo 4- Medidas de protección y beneficios. Calificada la denuncia y verificada la información, se procederá a otorgar las medidas de protección que actualmente se encuentran vigentes en la legislación colombiana en esta materia, y las que se mencionan a continuación:

- a) Reserva de la identidad para aquellos ciudadanos que cumplieron con todos los requisitos aquí previstos. A estos se les asignará un código de identificación individual para proteger sus datos.
- b) Si se tratare de servidor público, se le garantizará su estabilidad laboral y/o en caso de ser necesario se reubicará en entidades similares, sin desmejorar sus condiciones laborales. De ser posible, se promoverá a cargos de mayor jerarquía y competencia;

- c) De ser personal por contrato, supernumerario, practicante, judicante entre otros; se le garantizará su continuidad;
- d) Cuando se trate de personas naturales y/o jurídicas extranjeras, el Gobierno Nacional reglamentará lo pertinente;
- e) Beneficios, fiscales y disciplinarios, en caso de que el denunciante o quejoso, se encuentre inmerso o hubiere participado en los hechos materia de investigación, siempre y cuando sea acordado entre las partes.

Artículo 5.- Recompensas. El Gobierno Nacional determinará la forma, cuantía, reconocimiento en beneficios laborales, vivienda, educación -en país y/o en el extranjero- y oportunidad de compensar económicamente para cada caso en particular, a los ciudadanos que cumplan integralmente lo previsto en la presente ley, cuando en virtud a su colaboración se prevenga y evite el saqueo de los recursos públicos.

Deberá iniciarse la acción de repetición contra los funcionarios públicos y particulares que estén inmersos en actos de corrupción.

Artículo 6.- Difusión. - Una vez aprobada y sancionada la presente Ley, las entidades establecidas en el artículo XX precedente, establecerán los procedimientos y protocolos internos, a fin de organizar y socializar los alcances y beneficios aquí enunciados.

Parágrafo. Las entidades establecerán los mecanismos de participación y divulgación, con la creación de canales de denuncia en los cuales recibirán las quejas y/o denuncias.

Capítulo II

BENEFICIARIOS FINALES

Artículo 7. Beneficiario final. Entiéndase beneficiario final la persona natural que haciendo parte de una persona jurídica o sucursal de sociedad extranjera cumpla con una o varias de las siguientes condiciones:

- a) Ser titular, directa o indirectamente, de las participaciones en que se divida el capital de la persona jurídica.
- b) Tener el control directo o indirecto sobre la persona jurídica conforme a los criterios definidos en los artículos 260 y 261 del Código de Comercio.
- c) Tener derechos de disposición, representación o garantía sobre las acciones o cuotas de participación de las personas mencionadas en los numerales a) y b).
- d) Beneficiarse de pagos de contratados estatales.

Artículo 8. Registro de Beneficiarios Finales. Créase un Registro de Beneficiarios Finales de las personas jurídicas domiciliadas en Colombia y de las sucursales de sociedades extranjeras, así como la divulgación de información sobre los beneficiarios de pagos de contratos estatales.

Parágrafo. - Cuando quienes participen como proponentes en un proceso de selección de contratistas, en la propuesta u oferta que se presente, deberá identificarse plenamente los beneficiarios finales, para lo cual deberá informarse la identidad y calidad de cada uno de los participantes. En el caso de la adjudicación del contrato, la entidad contratante está obligada a efectuar el registro de los beneficiarios finales de que trata el presente artículo.

Artículo 9. Obligación de reporte a la UIAF. La Unidad de Análisis e Información Financiera (“UIAF”) deberá consolidar y administrar el registro de los beneficiarios finales de las personas jurídicas y sucursales de sociedades extranjeras con la información provista por entidades que ostenten la calidad de contratantes en un proceso de contratación y/o entidades bancarias.

Artículo 10. Información que deben suministrar las personas jurídicas en Colombia, las sucursales de sociedades extranjeras y las entidades contratantes. Todas las personas jurídicas domiciliadas en Colombia, las sucursales de sociedades extranjeras y las entidades contratantes deberán suministrar la siguiente información en relación a las personas naturales que las componen:

- a) Nombres y apellidos;
- b) Nacionalidad de la persona natural;
- c) Identificación;
- d) País de residencia de las personas naturales que tengan la calidad de beneficiarios finales; y
- e) Porcentaje de participación en la persona jurídica registrada o causal por la cual se constituye en beneficiario.

Artículo 11. Autoridades con acceso a los registros de beneficiarios finales.

Se garantizará el acceso a los registros de beneficiarios finales a: la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, la Unidad de Análisis e Inteligencia Financiera (UIAF), la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) que dentro de sus competencias sean responsables de combatir el lavado de activos y la financiación del terrorismo.

Artículo 12. Levantamiento del velo corporativo.

Cuando se compruebe judicial o administrativamente la ocurrencia de actos de corrupción en el origen, celebración, ejecución o liquidación de los contratos estatales, que involucren a personas jurídicas, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República o la entidad afectada, podrán solicitar a la Superintendencia de Sociedades la desestimación de la personalidad jurídica de las sociedades sometidas a su supervisión, con el fin de esclarecer las responsabilidades y

obtener de los socios la efectiva indemnización de los perjuicios que hubiesen causado al patrimonio público.

Artículo 13. Reglamentación y diseño del Registro de Beneficiarios Finales. La Superintendencia Financiera de Colombia reglamentará el Registro de Beneficiarios Finales, según los estándares señalados por el Grupo de Acción Financiera Internacional – GAFI-, en los seis (6) meses siguientes a su expedición. El Registro de Beneficiarios Finales será implementado por la UIAF en un término no mayor a un (1) año a partir de la expedición de la presente Ley.

Capítulo III

SISTEMAS DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN

Artículo 14. Sistema General de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción. Créase el Sistema General de Transparencia y Lucha contra la Corrupción como una herramienta tecnológica que tendrá la función de recoger y consolidar datos útiles para la investigación y análisis del fenómeno de la corrupción, así como para la toma de decisiones acertadas de política pública en la materia. Para el manejo del sistema en mención, se podrá:

- a) Solicitar información relevante para el análisis de la corrupción que tengan las diferentes entidades públicas o privados que ejecuten funciones o recursos públicos, respetando los principios de información reservada y clasificada.

Si la información requerida tiene el carácter de reservada o clasificada, las entidades deberán generar una versión pública y anonimizada que sea de utilidad para el Sistema General de Transparencia y Lucha contra la Corrupción.

- b) Efectuar cruces con la información obtenida, de bases de información de las entidades descritas en el numeral anterior y con bases de datos de órganos de control y entidades que administren información relevante.

Parágrafo. Cada una de las entidades será responsable de reportar la información con las características requeridas y en los tiempos establecidos por el Sistema General de Transparencia y Lucha contra la Corrupción.

La omisión o el retraso injustificados en el cumplimiento de este deber dará lugar a sanciones disciplinarias.

Artículo 15. Administrador del Sistema General de Transparencia y Lucha contra la Corrupción y Reglamentación. El Sistema General Transparencia y Lucha contra la Corrupción será administrado por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República.

Artículo 16. Implementación del Sistema General de Transparencia y Lucha contra la Corrupción. El Sistema General de Transparencia y Lucha contra la Corrupción será implementado por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República en un término no mayor a un (1) año a partir de la expedición de la presente Ley.

Capítulo IV

REFORZAMIENTO INTERINSTITUCIONAL

Artículo 17. Adiciónese el artículo 64A a la Ley 1474 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 64A. Comisión Técnica de la Comisión Nacional para la Moralización. Créase la Comisión Técnica de la Comisión Nacional para la Moralización, la cual tendrá por objeto la definición de casos sistémicos de corrupción que deberán gestionarse a través de una respuesta interinstitucional y estratégica.

La Comisión Técnica deberá cumplir con las funciones contenidas en el artículo 64 de la Ley 1474 de 2011, especialmente con aquellas relacionadas en los literales a), b), c), d), f), j) y l).

La Comisión Técnica estará compuesta por:

- a) El Fiscal General de la Nación o su delegado.
- b) El Procurador General de la Nación o su delegado.
- c) El Contralor General de la Nación o su delegado.
- d) El Secretario de Transparencia de la Presidencia de la República o su delegado.

Parágrafo 1: La Secretaría de Transparencia, sin afectar la independencia ni las funciones legales y constitucionales de las entidades que componen la Comisión Técnica, ejercerá la secretaría técnica de la misma.

Parágrafo 2: La Comisión Técnica deberá expedir el protocolo de acceso a la información e intercambio probatorio, el cual tendrá que ser aplicado por las Comisiones Regionales de Moralización y las entidades que componen la Comisión Nacional de Moralización.

Parágrafo 3: La Comisión Nacional de Moralización y el Comité Técnico podrán emitir circulares a través de su Secretaría Técnica, con el objeto de que se aplique y atienda la normativa vigente en materia de integridad, transparencia y lucha contra la corrupción; dichas circulares también podrán impartir instrucciones a los integrantes de las Comisiones Regionales de Moralización para que, en el marco de sus competencias, prioricen esfuerzos institucionales.

Dichas circulares serán publicadas en la página web del Observatorio Anticorrupción y en los sitios web de las entidades que integran la Comisión Nacional de Moralización.

Artículo 18. Solicitud de control excepcional por parte de la Auditoría General de la República y la Secretaría de Transparencia. El Auditor General de la República y la Secretaría de Transparencia de la Presidencia, previa presentación de un informe debidamente motivado, podrán solicitar a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, que ejerzan control excepcional y preferente de investigaciones que se estén adelantando en el nivel territorial o nacional, así como de proyectos o contratos administrativos.

Artículo 19. Los miembros de la Comisión Técnica deberán suscribir convenios para intercambiar información, traslado de pruebas, así como crear estructuras organizacionales para articular sus actuaciones.

Artículo 20. Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano. Modifíquese el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011, el cual quedará así:

“Artículo 73. Sistemas de Prevención, Control y Mitigación del Riesgo y Códigos de Buen Gobierno. Cada Entidad del orden nacional, departamental y municipal, cualquiera que sea su régimen de contratación, estará obligada a adoptar un Sistema de Prevención, Control y Mitigación del Riesgo de Corrupción en su actividad contractual y adoptará Códigos de Buen Gobierno. Dicho sistema contemplará, entre otras cosas:

- a) Mapa de riesgos de corrupción en la respectiva Entidad;
- b) Medidas concretas para mitigar esos riesgos;

- c) Estrategias de racionalización de trámites, rendición de cuentas, transparencia; acceso a la información pública y cultura de integridad;
- d) Mecanismos para mejorar la atención al ciudadano;
- e) Códigos de Buen Gobierno, y
- f) todas aquellas iniciativas adicionales que la Entidad considere necesarias incluir para prevenir y combatir la corrupción.

Para el diseño, implementación y funcionamiento del mencionado Sistema de Prevención, Control y Mitigación del Riesgo se deberán observar los criterios y parámetros mínimos previstos en los artículos 102 a 105 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Para los fines de la presente Ley, las operaciones sospechosas de que tratan tales normas se denominarán “operaciones presupuestales sospechosas”.

En cada entidad estatal cuyo presupuesto supere un millón de salarios mínimos legales mensuales vigentes, existirá un oficial de cumplimiento, quien, junto con el jefe o representante legal de la misma, serán los responsables de la implementación y funcionamiento del sistema. El jefe de control interno podrá actuar como oficial de cumplimiento.

La Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República será la encargada de señalar una metodología para el diseño y seguimiento del Sistema y del Código de Buen Gobierno.

Parágrafo 1. En aquellas entidades en las que se tenga implementado un Sistema Integral de Administración de Riesgos, se podrá validar la metodología de este sistema con aquella

definida por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República.

Parágrafo 2. Los requisitos para ser oficial de cumplimiento, los sistemas prevención, control y mitigación del riesgo y del Código de Buen Gobierno serán definidos por el Gobierno Nacional.

Artículo 21. Búsqueda, Embargo y Recuperación de activos en el exterior por parte de la Contraloría General de la República. La Contraloría General de la República tiene la competencia para adelantar las acciones encaminadas a resarcir el daño al patrimonio público. Esto incluye la búsqueda, embargo y recuperación de activos en el exterior, cuando estos estén en cabeza de los investigados o responsabilizados por causar daño al patrimonio estatal.

Parágrafo 1. Las entidades públicas y privadas que manejen o analicen información patrimonial o financiera sobre investigados o responsables fiscales, deberán brindar de manera oportuna a la Contraloría General de la República la información que solicite en el ejercicio de sus funciones, sin que sea oponible reserva alguna.

Parágrafo 2. La declaración de bienes y rentas, así como la declaración de renta del servidor público y del particular que ejerza funciones públicas o administre bienes o recursos públicos no tendrá carácter de información reservada cuando la solicite un organismo de control competente, quienes serán responsables penal y fiscalmente del uso indebido de dicha información.

Capítulo V

PEDAGOGÍA PARA LA PROMOCIÓN DE LA TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Artículo 22. Modifíquese el párrafo del artículo 79 la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:

Parágrafo. En desarrollo de su autonomía, los establecimientos educativos adecuarán sus Proyectos Educativos Institucionales para el cumplimiento de lo preceptuado en esta ley, en relación con la enseñanza de la historia de Colombia como disciplina integrada en los lineamientos curriculares de las Ciencias Sociales, así como de la formación en cuidado de los recursos públicos de manera transversal, que elabore el Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 23. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1404 de 2010, el cual quedará así:

Artículo 2°. Como complemento formativo que consagra la Ley General de Educación, es función de todas las instituciones educativas del sector público y privado, en los niveles preescolar, básica y media, implementar y poner en funcionamiento el programa “Escuela para Padres y Madres”, cuyo contenido debe ser instrumento que propenda por la formación en valores ético-sociales de los educandos y asegure una sociedad responsable dentro del contexto del Estado Social, promoviendo siempre la ética ciudadana y el cuidado de los recursos públicos.

Artículo 24. Cátedra ética de probidad y pública. Los Proyectos Educativos deberán implementar una Cátedra de Ética Ciudadana y Cuidado de los Recursos Públicos, la cual tendrá por objeto enseñar y concientizar a niños y jóvenes adolescentes sobre la probidad pública como mecanismo de prevención de los actos de corrupción.

Artículo 25. Vigencia. La presente ley rige a partir de su fecha de expedición.

IVÁN DUQUE MÁRQUEZ

Presidente de la República

NANCY PATRICIA GUTIÉRREZ

CASTAÑEDA

Ministra del Interior
