



Universidad Internacional de La Rioja

Facultad de Derecho

Máster Universitario en Dirección en la Gestión Pública

**Aplicación de las políticas públicas de  
Transparencia por parte de la Secretaría  
de Transparencia en Colombia.**

Trabajo fin de estudio presentado por:	Carolina del Carmen Novoa Luna
Tipo de trabajo:	Estudio de caso
Director/a:	Juan Santiago Ylarri
Fecha:	15 de septiembre de 2021

## Resumen

La Secretaría de Transparencia es el brazo técnico de la Presidencia de Colombia para la formulación de políticas de prevención y coordinación de acciones dirigidas a evitar la impunidad de conductas corruptas dentro de la administración pública. La implementación de esta dependencia junto con las políticas anticorrupción, es un proceso que está en permanente desarrollo, frente a un flagelo dinámico, no perceptible a gran escala, como lo es la corrupción, que con el avance de la informática ha desplegado un accionar, que demanda una modernización necesaria para su control y prevención. La Ley 1712/2014 o de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional es la herramienta normativa que regula el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información pública en Colombia y se convierte en el pilar de la Secretaría de Transparencia para regir su actuar, labor hasta ahora destacable, con miras a ser mejor.

**Palabras claves:** derecho a la información, corrupción, información pública, transparencia, políticas públicas.

## Abstract

The Secretariat of Transparency is the technical tool of the Presidency of Colombia for the formulation of prevention policies and coordination of actions aimed at avoiding impunity for corrupt conduct within the public administration. The implementation of this dependency, with anti-corruption policies, is a process that is in permanent development, in front of a dynamic, unobservable or perceptible scourge on a large scale, such as corruption, and the advancement of information technology has unfolded a cybernetic action, which demands a necessary modernization for its control and prevention. Law 1712/2014 or Transparency and the Right of Access to National Public Information is the normative tool that regulates the exercise of the fundamental right of access to public information in Colombia and becomes the pillar of the Secretariat of Transparency to govern his actions, outstanding work so far, with a view to being better.

**Keywords:** Right to information, corruption, public information, transparency, public policy.

## Índice de contenidos

1.	Introducción .....	8
1.1.	Justificación del tema elegido.....	9
1.2.	Problema y finalidad del trabajo.....	11
1.3.	Objetivos .....	14
2.	Marco teórico y desarrollo .....	15
2.1.	La transparencia: un acercamiento conceptual .....	15
2.1.1.	Concepto de transparencia .....	15
2.1.2.	La transparencia y la corrupción .....	17
2.1.3.	Los organismos internacionales y la transparencia.....	18
2.1.4.	Concepto de transparencia en la normativa colombiana .....	21
2.2.	Disposiciones jurídicas de la política pública de transparencia y acceso a la Información en Colombia. ....	22
2.2.1.	Antecedentes de la transparencia a partir de la lucha contra la corrupción .....	23
2.2.2.	Exposición de motivos a la ley 1712/2014: .....	25
2.2.3.	Exequibilidad de la ley de transparencia.....	30
2.2.4.	La Secretaría de Transparencia de la Presidencia de Colombia en la ley 1712/2014 .....	31
2.3.	Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República de Colombia .....	32
2.3.1.	Contexto y balance en la creación de la Secretaría de Transparencia .....	32
2.3.2.	Reestructuración Secretaría de Transparencia.....	36
2.3.3.	Ejecución de la Secretaría de Transparencia .....	41
2.3.3.1.	Alianzas de la Secretaría de Transparencia .....	42
2.3.3.1.1.	Alianzas con la cooperación internacional.....	42
2.3.3.1.2.	Alianza para el Gobierno Abierto - AGA/OGP .....	42
2.3.3.1.3.	Con la Procuraduría General de la Nación de Colombia.....	42

2.3.3.1.4. Con el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones- MIN-TIC .....	44
2.3.3.1.5 Con el Departamento Administrativo de la Función pública (DAFP).....	44
2.3.3.1.6. Con el Archivo General de la Nación.....	44
2.3.3.2. Rendición de cuentas Secretaría de Transparencia .....	45
2.3.4 Avances en transparencia – estrategia de transparencia territorial .....	46
3. Conclusiones .....	49
4. Referencias bibliográficas .....	53
Anexo A. Listado de abreviaturas .....	58
Anexo B. Respuesta a solicitud de información .....	59

## Índice de figuras

Figura 1 . Organigrama de la Secretaría de Transparencia .....	41
Figura 2. la asistencia de la Secretaría de Transparencia a la alcaldía de Aguachica-Cesar.....	48

## Índice de tabla

Tabla 1 contenido Proyecto de Ley Estatutaria 152/ 2011 .....	29
Tabla 2 Revisión Ley Corte Constitucional.....	32
Tabla 3 Funciones de la Secretaría de Transparencia.....	38

## 1. Introducción

Colombia es un país que ha vivido en el marco de un conflicto armado interno, intenso en sus regiones y que luego del proceso de paz que culminó en los acuerdos de la Habana, se dejó al descubierto el problema de la corrupción, como un factor determinante, causante de las violencias que tanto profundizan la desigualdad, impide la educación y agudiza la pobreza (GRUPO MEMORIA HISTÓRICA 2013).

Aunque se ha venido implementando algunas acciones jurídicas y ejecutivas para conjurar los actos contrarios a la transparencia, se sigue evidenciando hechos que ponen en tela de juicio la aplicación de las normas al respecto, donde los sectores más afectados continúan siendo; la educación, salud, infraestructura, transporte, la agricultura y la función pública, cuyas asignaciones presupuestales son de alto valor, comparado con las pocas ejecuciones de proyectos e inversión de estos. Por tal motivo, es menester seguir avanzando en los procesos de divulgación y acceso a la información pública para el fortalecimiento de la transparencia en la gestión, permitiendo visibilizar los escenarios de corrupción y se reestructure la capacidad del Estado para responder a este flagelo y los recursos públicos repercutan en beneficio de los ciudadanos.

Frente al clamor de los ciudadanos, organizaciones sin ánimo de lucro, organismos de control, y entidades internacionales como la Organización de Naciones Unidas, ONU; Organización de los Estados Americanos, OEA; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-OCDE, el gobierno colombiano ha coordinado una serie de estrategias con el objeto que se apliquen políticas de transparencia, cuyo diseño esté enfocado a la prevención y mayor control del ejercicio de los servidores y las entidades públicas.

En este trabajo se propone abordar el proceso de implementación de políticas de transparencia en Colombia, específicamente, en la nueva entidad adscrita a la Presidencia de la República, llamada Secretaría de la Transparencia, con el fin de valorar sus efectos respecto a los objetivos que ella debe cumplir. Cabe destacar que no es la única entidad con esta responsabilidad, existen otras que, aunque no son objetivo principal de este trabajo fin de máster, es necesaria su inclusión para ahondar la temática de transparencia estatal.

El presente, se estructura en tres partes: Primero, se realiza una aproximación conceptual a la transparencia aunada al tema de la corrupción. Segundo, se describe la puesta en marcha,



función y ejecución de planes por parte de la Secretaría de Transparencia, identificando a su vez los resultados de la política pública de transparencia de Colombia en el marco de esta entidad, por último, se proponen algunas acciones y recomendaciones que contribuyan a fortalecer las políticas de transparencia, logrando mejorar las prácticas de gestión, vigilancia y control, de la lucha contra la corrupción en Colombia, en donde figura principalmente el organismo en mención.

### 1.1. Justificación

La percepción de la corrupción es una variable externa capaz de influenciar los índices de transparencia de las instituciones y administraciones públicas de los países (TRASPARENCIA POR COLOMBIA 2021). Una de las formas concretas que ha implementado el estado colombiano –en sentido estricto- para hacer frente a esta variable, fue la sanción de la política pública de transparencia y derecho de acceso a la información pública, por medio de la ley estatutaria 1712/2014.

Es de vital importancia analizar de manera crítica y objetiva esta política de transparencia en la administración pública. En este sentido, el presente estudio aborda la aplicación de las políticas de transparencia en la Secretaría de Transparencia en Colombia, correlacionando los hechos de corrupción con la desviación de los recursos públicos y, por ende, el desequilibrio fiscal que aqueja al país, pues la percepción de la corrupción que se mencionó en el inicio de este acápite, nos indica que existe una relación de proporcionalidad entre la corrupción, desvío de recursos y detrimento de las instituciones públicas para cumplir sus programas de gobierno.

Al tener claridad sobre la existencia de corrupción en el país y la relación directa de esta con la pobreza en cada contexto socioeconómico, se hizo necesario el estudio de aquellas políticas dispuestas por el ejecutivo para contender esta afección, entre las que se encuentra la Secretaría de Transparencia enunciada.

El índice de transparencia de las entidades públicas (ITEP) será el punto de partida para evaluar y analizar la puesta en marcha de la Secretaría de Transparencia, como lo exige la política pública antes citada, cumpliendo con las etapas procesales que aseguren si existieron o no actos de corrupción. El Índice de transparencia se crea como un mecanismo para la prevención de la corrupción en las entidades públicas y la gestión administrativa eficiente del Estado, esto

fue impulsado por la Corporación Transparencia por Colombia, capítulo de la organización no gubernamental transparencia internacional, que plantea tres variables de riesgo así:

- “1. Débil capacidad para generar y entregar información pública, como baja socialización de información de las decisiones y los actos de las autoridades.
2. Bajo desarrollo de procesos y procedimientos administrativos para la toma de decisiones y su ejecución, lo cual puede permitir exceso de discrecionalidad por parte de las autoridades, es decir, de libertad para tomar decisiones sin atender reglamentación alguna.
3. Inoperancia de los controles a la gestión, tanto el control social como el control institucional, ya sean estos externos (por ejemplo, el ejercicio de la Contraloría o la Procuraduría) o internos (por ejemplo, control interno de gestión y control interno disciplinario)” (TRANSPARENCIA POR COLOMBIA 2019).

Este índice se ha implementado en Colombia a nivel nacional, departamental y municipal desde el año 2002 y ha sido avalado por entes de control como la Procuraduría y la Contraloría. Cabe destacar, que este el índice se puede concatenar con el Índice de percepción de la corrupción, que realiza una comparación entre diferentes países.

Para el año 2020, el índice de percepción de la corrupción (TRANSPARENCIA POR COLOMBIA 2021) muestra que Colombia no ha tenido avances en la reducción de la corrupción, y se ha mantenido entre los puestos 36 y 39 de 100. Por ello, se hace indispensable no sólo identificar las falencias, sino proponer posibles derroteros que contribuyan a mejorar los procesos de transparencia en el ámbito institucional.

Además, es de gran relevancia observar en las estrategias de las políticas de transparencia, si se establecieron las analogías morales y funcionales del deber ser de todo individuo que preste servicios públicos para satisfacer las necesidades de una solicitud de usuario, por ello la organización pública debe ser incisiva en la entrada y salida de buenas prácticas por parte del servidor o funcionario público, ya que este es la imagen corporativa que tiene a cargo la responsabilidad de una cultura organizacional comprometida en valores y principios que impulsen una gestión pública con altos estándares de calidad.

Para verificar si las acciones tomadas por el estado colombiano direccionadas a mejorar los índices de corrupción son las correctas y con resultados manifiestos, el presente trabajo

intentará responder a la pregunta: ¿cómo se aplica la política de transparencia y acceso a la información en la lucha contra la corrupción en la administración pública colombiana, particularmente en la Secretaría de la Transparencia? Y que mejor oportunidad para hacerlo desde la perspectiva de un ciudadano colombiano, estudiante en una universidad extranjera.

Por último, es necesario aclarar que la transparencia en la administración pública colombiana no es una elección, sino una obligación, como lo estipula el artículo 123 de la Constitución Política de Colombia de 1991:

“Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.

La ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio”.

Por lo tanto, el servidor público tiene la responsabilidad de informar públicamente sobre la toma de decisiones en el ámbito ejecutivo, legislativo y judicial, en forma veraz, coherente con su finalidad y actualizada a la ciudadanía. Luego, analizar la política pública de transparencia y de acceso a la información implica, una revisión profunda de sus planteamientos teóricos, sus contextos jurídicos y la implementación de estrategias para llevarla a cabo, por ejemplo, las dinámicas de constitución de la Secretaría de Transparencia o los ejercicios de capacitación con las herramientas que se le encargaron al Ministerio Público, para darle instrumentos a la ciudadanía que le informase, motiven a participar, y organizarse en veedurías para hacer control social y, con ello, luchar contra la corrupción y fortalecer la democracia.

## 1.2. Problema y finalidad del trabajo

De acuerdo con el informe del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas 2015-2016 (TRANSPARENCIA POR COLOMBIA 2017), aplicado en las contralorías y gobernaciones departamentales, se mostraron los siguientes resultados: De 75 entidades públicas nacionales, 20 de ellas se encuentra en un riesgo moderado de corrupción, 43 de ellas en un riesgo medio de corrupción y 14 de ellas en un riesgo alto de corrupción.

Entre las instituciones analizadas y en riesgo se encuentran: Ministerio de Justicia y Derecho, Ministerio de Transporte, Agencia Nacional de Contratación Pública, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), entre otros. Lo mismo sucede con las gobernaciones, contralorías y alcaldías, ninguna se encuentra fuera de riesgo, todas están en un riesgo moderado, medio, alto o muy alto. Cabe aclarar que el índice anterior no hace referencia a la consumación de un número de actos de corrupción, sino que evalúa la capacidad para exponer información de las entidades públicas. Aun así, no resta trascendencia a estos resultados.

Los datos anteriores muestran la debilidad de la democracia colombiana en cuanto a la gestión que ejercen sus funcionarios, que afecta la confianza de los ciudadanos sobre el gobierno, pero sobre todo a las instituciones del Estado.

Por ejemplo, los resultados arrojados por LATINOBARÓMETRO<sup>1</sup> (2018) sobre la opinión pública colombiana alrededor de la democracia y la situación económica de sus habitantes, resalta que el problema más grave del país es la corrupción (20%), resultado que pone a Colombia en primer lugar de América Latina con esta problemática, que incluso está por encima de: el desempleo, delincuencia, salud, terrorismo/guerrilla, economía entre otros.

Según los resultados, ante la pregunta ¿cómo diría usted que es la democracia en su país? El 50% de personas entrevistadas en Colombia respondieron que vivimos en “una democracia con grandes problemas”.

También, plantea que, en América Latina, se muestra un declive en la democracia por la baja aprobación a los gobiernos de turno, donde a pesar del crecimiento económico de la población no se ha detenido la desigualdad social y económica, no existen garantías de acceso a servicios públicos esenciales, que implique la mejora en la economía de gran parte de la población que espera un mejor futuro. En síntesis, el crecimiento económico no es sinónimo de distribución de la riqueza (LATINOBARÓMETRO 2018, p. 12).

Ahora, respecto a la confianza en las instituciones, el informe muestra que “somos la región del mundo más desconfiada de la tierra” y para 2018, los porcentajes de confianza en Colombia a las instituciones públicas son los siguientes: las fuerzas armadas 56%, la Policía

---

<sup>1</sup> Es una cooperación sin ánimo de obtención fiscal, su sede oficial está en Chile, no tiene dependencia alguna de instituciones externas y entre sus principales fines, se encuentra la distribución de datos.

47%, la institución electoral 48%, el poder judicial 23%, el gobierno 22%, el Congreso 20%, y en los partidos políticos 16% (LATINOBARÓMETRO 2018, p. 55).

Para 2019, el informe del barómetro Global de Corrupción de Latinoamérica y el Caribe (PRING y VRUSHI 2019) muestra que un 52% de las personas de origen colombiano encuestadas, creen que la corrupción se ha incrementado en los últimos 12 meses. El 94% de los colombianos encuestados considera que la corrupción es el principal problema de su país. El 90% o más de los colombianos encuestados, afirman no tener confianza o haber desconfiado de las instituciones públicas en algún momento, entre ellas: fuerzas armadas como la policía, las altas cortes y el gobierno. Por otra parte, el 57% de los colombianos encuestados consideró que su gobierno no está haciendo las cosas bien con respecto a la lucha contra la corrupción. Y tan solo el 40% considera que si lo está haciendo de manera correcta.

Estas percepciones son una muestra expresa que, en la democracia, las políticas de transparencia contra la lucha de la corrupción no han sido del todo eficaces, de allí que la ciudadanía manifiesta poca confianza en la administración pública y su ejercicio. Además, plantea una dicotomía entre la teoría y la praxis, que se puede enmarcar en el adagio “las leyes se acatan, pero no se cumplen”, esto es que, aunque se han diseñado y legalizado las normas y preceptos, estas no se aplican a cabalidad, puesto que en los últimos tiempos la ciudadanía falla en la práctica del respeto a las leyes, (pérdida de legitimidad tanto de los que gobiernan como de quienes llevan a cabo este tipo de proyectos de ley).

Lo anterior se confirma en el informe de Transparency International, en donde se encuentra Colombia entre los países con avances nulos o pocos con relación a la lucha contra la anticorrupción. (PRING y VRUSHI 2019).

Teniendo el contexto claro del problema, se logra observar que el estado colombiano en aras de recuperar la confianza de los ciudadanos ha venido implementando ciertos programas y normatividades que pugnen con la corrupción, así fue el nacimiento de la Secretaría de Transparencia, sustituyente de actividades presidenciales de lucha contra la corrupción, nacida a través del decreto 4637 del 2011, modificada y fortalecida con próximos decretos y leyes. En la actualidad esta dependencia de la presidencia de la república junto con otras y diferentes proyectos, desarrollan la política integral de lucha contra la corrupción, su coordinación e implementación.

Analizar cómo se han concebido y puesto en práctica la política de transparencia en Colombia, específicamente en la Secretaría de Transparencia, podría poner en evidencia las buenas o

malas prácticas respecto a la lucha contra la corrupción en el país, con el fin de extraer las recomendaciones para la aplicación de esta política en la función pública.

### 1.3. Objetivos

Objetivo General:

Analizar el proceso de construcción de la política pública de transparencia y acceso de la información en Colombia, enfocada en la creación de la Secretaría de Transparencia, teniendo en cuenta las variables de riesgo del índice de transparencia.

Objetivos específicos:

1. Desarrollar el concepto de transparencia enfocado a la lucha contra la corrupción.
2. Presentar una aproximación jurídica a la política pública de transparencia en Colombia.
3. Determinar los resultados de la política de transparencia en Colombia con la creación de la Secretaría de la Transparencia.
4. Proponer medidas que contribuyan a mejorar las prácticas y la ejecución de la política pública de transparencia por parte de la Secretaría de Transparencia en Colombia.

## 2. Marco teórico y desarrollo

### 2.1. La transparencia: un acercamiento conceptual

En este acápite se desarrollará el concepto de transparencia con base en miradas académicas, jurídicas del ámbito colombiano y los acercamientos desarrollados por los organismos supranacionales que contribuyen a una mejor comprensión de este concepto en relación con la percepción de la corrupción, la legitimidad y la legalidad de la administración pública en Colombia. Esto para dar cuenta del alcance que puede tener la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República en el marco de la transparencia y el derecho al acceso a la información.

#### 2.1.1. Concepto de transparencia

Para CATÓLICO SEGURA y SANTOS (2018, p. 10) la transparencia desde los mismos inicios del Estado Moderno, se ha relacionado con la idea del buen gobierno, pues en el gobierno sueco del siglo XVI, se pensaba que eran necesarios que esos datos debían ser bien conocidos por los súbditos, sobre todo aquellos relacionados con la expedición de leyes y la actuación de la justicia. Con el paso de los años, se amplía el espectro del acceso a la información de todos los entes públicos y privados que, aunado a la idea de la libertad de prensa y expresión, con énfasis en la importancia de que la ciudadanía logre hacer publicidad y control de la ejecución de los recursos públicos.

Con la evolución histórica de buen gobierno, los autores citados plantean la transparencia como un principio y una estrategia que los diferentes gobiernos utilizan para mejorar los accesos a la información y las actuaciones de las administraciones públicas modernas, donde se considera la corrupción y la desigualdad como amenazas a la estabilidad del sistema económico, político y social. Como estrategia se relaciona con los procesos y procedimientos que la ciudadanía debe conocer de la actuación pública y como principio se manifiesta en las construcciones éticas de quienes ejercen el poder para buscar el bien común concreto, pueden motivar la participación de la ciudadanía y esto se manifieste en la ausencia de corrupción (CATÓLICO SEGURA y SANTOS 2018, p. 12).

Con la crisis de la democracia representativa, en la que no es efectiva la relación entre el voto electoral con la consecución, reivindicación o garantía de derechos, donde incluso los

ciudadanos son más usuarios o clientes, la ciudadanía democrática entra en crisis, pues se identifica una lejanía de esta con la administración pública y sus actuaciones, esto implica no sólo una pérdida de legitimidad, sino que aumenta la percepción respecto a la corrupción. Justamente es allí donde entra a jugar un papel importante la transparencia en relación con la ética (ARENILLA y REDONDO 2011).

Para ARENILLA (2011, p. 120) la transparencia es un importante principio y un instrumento de innovación y cambio para la administración pública: “No comprende solo el conjunto de instrumentos que ayudan a iluminar el poder público, que tiene una tendencia importante a la opacidad, sino que se trata de un principio fundamental del ejercicio democrático del poder y el antídoto más eficaz contra la corrupción, ya que se esconde detrás del ejercicio opaco del poder.”

De nuevo, la relación entre ética y transparencia se relaciona con el acceso de la ciudadanía a la información, a fin de que esta se involucre en los asuntos públicos, de la vida política de la comunidad en la que viven, lo que significa, que al mejorar la información producida desde la administración pública, sean eficientes los canales de comunicación, para que se incremente el control a los recursos y por ende las actuaciones de los poderes públicos, de allí que la evaluación y rendición de cuentas, contribuya al logro de los planes y programas de los gobernantes, y así avanzar en la superación de la crisis de la democracia.

Con la globalización, la revolución de las tecnologías de información y comunicación, así como la plataforma del Internet, marcaron un hito entre los conceptos de transparencia e innovación, siendo imperiosa la modernización tecnológica del estado para que responda a las nuevas necesidades de la ciudadanía en materia electrónica; esta demanda de medios electrónicos en los últimos tiempos ha convalidado el ejercicio público de la participación en la gestión administrativa y la integración global, simplificando las formas y los tiempos, de allí que al fallar el principio en la respuesta de las necesidades, puede haber pérdida de legitimidad de la administración pública. En esta medida, la transparencia se garantiza con la información pública, las buenas prácticas de los funcionarios, la rendición de cuentas y evaluación, donde cada vez es más digital, accesible en la red como un indicador de transparencia (GARCÍA 2014).

Siendo así, la transparencia es entendida como una relación inherente a la información que se procesa y emite en el ámbito público y privado y, en este trabajo se enfoca en la



administración pública, donde el fin último es que la ciudadanía pueda comprender, vigilar, comunicar y tomar decisiones respecto a su interés. En conclusión, la transparencia se enmarca en el derecho a la información que permite hacer control para prevenir la corrupción y mejorar la gestión de servidores públicos.

### 2.1.2. La transparencia y la corrupción

Como se planteó en el acápite anterior, la transparencia se enmarca en el derecho a la información, como desarrollo de la libre expresión y un gobierno abierto. Donde es deber constitucional garantizar a la ciudadanía la información para el control de la gestión administrativa y las decisiones sobre el manejo de los recursos públicos que el Estado tiene a su cargo. De tal manera que se pueda poner de relieve las dinámicas de la corrupción, para que opere la acción imperativa de contrarrestar y subsanar desde el mismo Estado; por ello en los últimos tiempos ha hecho carrera institucional, las rendiciones de cuentas públicas, dentro de un ambiente accesible y asequible como control social y materialización del derecho de participación ciudadana como mecanismo de fortalecimiento de la institucionalidad.

De igual manera la corrupción ha sido entendida como “el abuso del poder delegado para obtener beneficios privados”<sup>2</sup>, con escándalos que son una degradación de los comportamientos éticos en el campo político, económico y contra la dignidad humana, que se manifiestan en escenarios como el legislativo, cuyas actuaciones llevadas a cabo por sus corporaciones tienen el deber de legislar con responsabilidad social; el judicial, que pervierte el encargo de justicia; el ejecutivo entre otros, encargado de la gobernanza, son estamentos que incurren en el incumplimiento de las normas que regulan el estado social del derecho. Según la Organización de Naciones Unidas, la corrupción plantea problemas y amenazas para la estabilidad, la seguridad del Estado en detrimento de la confianza de la ciudadanía para con sus instituciones (CATÓLICO SEGURA y SANTOS 2018).

En Colombia la corrupción se ha convertido en un mal endémico del Estado, la cual incide en la percepción ciudadana, afectando la confianza respecto a sus instituciones públicas y por ende a su gestión.

---

<sup>2</sup> Organización transparencia internacional

Los avances en las políticas de transparencia deberían tener un efecto directo en la lucha contra la corrupción, que implique minimización en esas prácticas, sin embargo, el flagelo presenta matices de altos niveles en el ocultamiento del contenido de la información, cuya evidencia lo muestra la escasa distribución de la renta y la riqueza que genera las desigualdades sociales del país (Índice de Gini 51.3 2019).

Precisamente ante las solicitudes de transparencia, acceso a la información y políticas públicas de anticorrupción, el gobierno colombiano ha trabajado en proyectos, algunos materializados en entidades, que aminoran esta situación problemática, es así como a mitad de septiembre del año pasado (2020) la Secretaría de Transparencia de Colombia – entidad profundizada más adelante-, creo la Red Nacional de Observatorios Anticorrupción. Esta red está formada por 14 observatorios de anticorrupción y cuenta con herramientas como: el Índice Nacional de Anticorrupción (INAC)<sup>3</sup> y el Portal Anticorrupción de Colombia (PACO)<sup>4</sup>. El INAC en su último informe (2019-2020) concluye que las entidades públicas han avanzado en la transparencia activa y el estado abierto, sin embargo, existe un “rezago” con respecto a las acciones implementadas en la lucha contra la corrupción, no hay condiciones institucionales para la rendición de cuentas, por último, existen dificultades con los ciclos presupuestales y hay poca coherencia en los reportes (SECRETARIA DE TRANSPARENCIA 2020).

### 2.1.3. Los organismos internacionales y la transparencia

La jurisprudencia internacional alrededor de la transparencia fundamenta su concepto de partida en el derecho a la libre expresión y el derecho a la información, que se plantean como esenciales por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA). Los ejemplos de éstos se encuentran en el artículo 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos (1969) y el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Individuales, Civiles y Políticos (1966) (CATÓLICO SEGURA & SANTOS 2018, p. 27). Se anexa a estos el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana (2001) y la Declaración de la Cumbre de las Américas en Nuevo León (2004) (OEA 2015).

---

<sup>3</sup> Es un instrumento que ha sido propuesto recientemente en el año 2020 por el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción. Su objetivo principal es el análisis de las competencias de las entidades públicas para emprender la lucha contra la anticorrupción.

<sup>4</sup> Es un portal web en donde los ciudadanos pueden denunciar irregularidades y acceder a información sobre evaluaciones o indicadores de corrupción.

La OEA en sus relatorías especiales para la libertad de expresión, en el año 2000 plantea los primeros acercamientos de definición de transparencia como: “El principio de transparencia lo que demanda es una posición servicial de la Administración, aportando aquella documentación que hubiera sido previa, correcta y claramente solicitada, en la medida en que no se encuentre temporalmente excluida del ejercicio del derecho” (CIDH 2001).

A partir del año 2000 y con énfasis nuevamente en el 2009, el organismo inicia el impulso de la creación de leyes de transparencia a lo largo y ancho de las América Latina y el Caribe, con el fin de fomentar la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de la democracia, promoviendo modelos de construcción de estas leyes y herramientas jurídicas para la mejora de las prácticas en el acceso a la información y la publicación de estas a la ciudadanía (OEA 2009).

Retomando la declaración de Nuevo León en el informe sobre libertad de expresión, este define la transparencia activa vinculada al derecho a la información así: Sobre el derecho de transparencia activa, en la Declaración Conjunta de 2004, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE precisaron que, “las autoridades públicas deberán tener la obligación de publicar de forma dinámica, incluso en la ausencia de una solicitud, toda una gama de información de interés público”; y que “se establecerán sistemas para aumentar, con el tiempo, la cantidad de información sujeta a dicha rutina de divulgación” (CIDH 2009).

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), se constituye en un referente junto con sus países socios, quienes desarrollan la transparencia fiscal cuya función es: “hacer frente a la evasión fiscal, la corrupción y otros delitos financieros, y mejorar la cooperación fiscal internacional para contrarrestar las prácticas que contribuyen a todas las modalidades de delitos financieros” (DECLARACIÓN DE PUNTA DEL ESTE 2018).

La Alianza Regional por la Libre Expresión e Información en marzo de 2021, realiza un estado del arte sobre la situación y lecciones aprendidas en Latinoamérica en relación con el acceso a la información en el siglo XXI. En ella define transparencia activa como: “[poner a] disposición de la ciudadanía información sobre la gestión pública. Sin embargo, el que haya una tendencia general positiva no quiere decir siempre se avance hacia la apertura, ni que no se hayan visto retrocesos puntuales” (ESQUIVEL 2021).

Con base en lo esgrimido, se colige que no es solo desarrollar jurisprudencia respecto a las leyes de transparencia y acceso a la información, sino crear indicadores de seguimiento, medidas e incentivos para la implementación de esa transparencia activa en los Estados y sus administraciones públicas.

Finalmente, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), define en su página Web el concepto de transparencia gubernamental y cita estándares de transparencia que es pertinente traer a colación, CEPAL (2021) cita a NASER (2013). Plantea que la transparencia se puede pensar desde la perspectiva del ciudadano que esté “bien informado de los asuntos públicos puede comprometerse con el desarrollo político y social de su país, sólo un Gobierno radicalmente transparente puede ofrecer a los ciudadanos suficientes datos de su gestión como para que estos puedan opinar y participar con conocimiento de causa y criterio” CEPAL (2021) cita a NASER (2013).

- A continuación, los estándares de transparencia citados por la CEPAL, de la Open Government Standards CEPAL (2021), la cual cita a NASER (2013). Derecho a saber: el gobierno debe reconocer que la ciudadanía tiene el derecho fundamental de acceder a la información con algunas excepciones, por lo que debe facilitar la información y responder solicitudes.
- La información de los organismos públicos es pública: todos los poderes nacionales, supranacionales, las empresas privadas, organismos de derechos humanos entre otros, que dentro de sus funciones principales implique lo público deben aplicar el derecho al acceso a la información.
- Acceso como regla, secreto excepción: nadie puede retener información, a no ser que se demuestre que cause daño a intereses legítimos en el marco del derecho internacional. Las excepciones deben ser reglamentadas.
- Publicación proactiva: las instituciones deben ser proactivas en publicar información de interés público de acceso fácil, rápido, efectivo y práctico para la ciudadanía.
- La información debe ser gratis y de libre reuso: la información debe ser gratuita, con posibilidad de ser reutilizada sin restricciones acordes al derecho fundamental de la libertad de expresión. Los costos serán de copiado o envío.
- Formatos Abiertos: se debe almacenar la información de forma electrónica en formatos abiertos.

- **Recopilación de información:** las entidades públicas y privadas que deben acoger el derecho a la información deben recopilar información útil para la participación política y la rendición de cuentas. Los informes realizados deben compilarse de forma oportuna, periódica, actualizada, completa y comprensible.
- **Mecanismo/Entidad de Supervisión Independiente:** quien supervisa el derecho al acceso a la información debe ser un organismo independiente y autónomo que pueda revisar su cumplimiento, reciba, investigue y decida sobre las denuncias ciudadanas; por lo que debe tener la facultad de ordenar medidas de cumplimiento e imponer sanciones cuando corresponda.

Planteado a esta instancia conceptos internacionales de transparencia y teniendo claro que hace parte de la agenda internacional las políticas anticorrupción, Colombia como miembro de la mayoría de estas organizaciones mencionadas, debe poner de presente su buena fe o voluntad de seguir trabajando en un gobierno abierto, así las cosas, las normas serán concordantes con los compromisos internacionales adquiridos. He aquí donde la Secretaría de Transparencia ejecuta un papel fundamental ya que una de sus funciones es realizar el seguimiento sobre estos acuerdos a los que se ha llegado con tales organismos e incluso la misma entidad se compromete directamente en la implementación de estas recomendaciones.

#### 2.1.4. Concepto de transparencia en la normativa colombiana

La exposición de motivos dio lugar a la Ley 1712/2014 “Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional”, su desarrollo gira en torno al derecho a la libertad de información, derecho que anteriormente tenía fundamentación en la Constitución Política de Colombia, algunas reglamentaciones y jurisprudencia, pero con la falla de estar dispersas y refiriéndose a la problemática que se plantea aquí de manera distinta.

En la Constitución de 1991, se encuentran los siguientes pilares que fundamentan la ley: el artículo 15 sobre el hábeas data; derecho fundamental de conocer, actualizar y rectificar la información que tengan las diferentes entidades y bases de datos, artículo 20 que expresa la prerrogativa de recibir información veraz e imparcial como parte de la libertad de expresión, el artículo 23 comúnmente usado por la ciudadanía como derecho a presentar peticiones de información y obtener respuesta, artículo 74 sobre el derecho al acceso a la información

pública como derecho humano fundamental y el artículo 78 que trata el derecho a la información sobre la comercialización de bienes y servicios.

Se plantea entonces que la ley que se construya sobre este tema, cuyo desarrollo jurídico debe ser autónomo y proactivo debería contribuir con una cultura de la transparencia de las instituciones públicas y de sus funcionarios, porque se permitiría conocer las acciones del Estado, hacer seguimiento, conocer la rendición de cuentas y hacer publicidad a la gestión pública, contribuye la prevención de los hechos de corrupción.

Por eso en la ley 1712/2014 plantea la transparencia como un principio: “conforme al cual toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública, en consecuencia de lo cual dichos sujetos están en el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales, bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley”.

Ya establecido que la transparencia y el acceso a la información como mecanismo de lucha contra la corrupción son mandatos constitucionales y de aquí la obligación estatal de seguir desarrollando estos principios, la Secretaría de Transparencia es pilar fundamental para continuar impulsando estos proyectos legislativos, coordinando alianzas entre diferentes sectores para la presentación de los mismos y hacer el seguimiento, garantizando la marcha correcta de estos planes como prioridad estatal.

## 2.2. Disposiciones jurídicas de la política pública de transparencia y acceso a la información en Colombia.

En este apartado se contextualizará la política pública de transparencia en Colombia mostrando sus antecedentes y la importancia de materializarla. Luego se revisará la reglamentación de esta ley que quedó a cargo del Ministerio Público y reestructuró la llamada Secretaría de Transparencia a cargo de la Presidencia de la República.

Con esto analizaremos a profundidad esta política pública en cuanto a su capacidad de producir información, procesos, procedimientos y las formas de ejercer control tanto internas como externas, evocando el índice de transparencia y sus variables de riesgo, para finalmente valorar esta política.

### 2.2.1. Antecedentes de la transparencia a partir de la lucha contra la corrupción

Cabe efectuar una breve cronología de las entidades con enfoque anticorrupción, que concluye con la creación de la Secretaría de Transparencia, en este transcurrir se observa que la bandera desarrollada por estas instituciones siempre fue la lucha contra la corrupción, medición de la desconfianza ante las instituciones, promoción de la moralización de la nación y la prevención de hechos de corrupción. Este proceso data desde el año 1998.

Luego a partir de las consideraciones desarrolladas por organismos supranacionales, organizaciones no gubernamentales, la academia, entre otras, alrededor del acceso a la información y la aparición del principio de transparencia en 2009, inicia la política pública de transparencia que reúne a los derechos esenciales del acceso de información y la libertad de expresión.

Es así como la Secretaría de Transparencia enumera ocho hitos jurídicos en materia de transparencia para la lucha contra la corrupción y acceso a la información. La misma Secretaría, con base en estos hitos plantea algunos avances respecto a la transparencia que se pueden resaltar, así:

- (i) La creación del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, mediante la Ley 3ª/1.898, que fue reestructurado en varias oportunidades. La última modificación está consagrada en el Decreto 1784/2019.
- (ii) Dentro de la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, se encuentra la Secretaría de Transparencia, creada mediante el Decreto 4637/2011, que igualmente suprime el Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción.
- (iii) La Secretaría de Transparencia reemplazó al Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción. Sus funciones están consignadas en la Ley 1474/2011 o Estatuto Anticorrupción y en el artículo 13 del citado Decreto 1784/2019.
- (iv) Por medio del Decreto 2405/1998, se transforma la Consejería Presidencial para la Administración Pública en el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción. Esta transformación se realizó en consideración a: 1) “Que la corrupción amenaza los cimientos del estado de derecho, genera pérdida de legitimidad, y de orden institucional, dificulta la gobernabilidad y produce desmoralización generalizada de la

sociedad” ; 2) “Que es política del Gobierno Nacional adelantar una campaña con el fin de asegurar el cumplimiento de los preceptos constitucionales y legales, procurando por todos los medios combatir la corrupción que tan profundamente ha menoscabado los valores morales y éticos de la sociedad”, y, 3) “Que el Gobierno Nacional ha convocado al país en general, servidores públicos, organismos de control y sociedad civil para que emprendan actividades eficaces contra la corrupción en todos los niveles”.

- (v) A través del decreto 519/2003, se transforma el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción en el Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción.
  - (vi) En el 2011 se promulga la ley 1474 o Estatuto Anticorrupción, orientada a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.
  - (vii) En el 2013 se publica el documento Conpes 167, referente a la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA), que contiene los elementos de la política relacionados con la lucha contra la corrupción, que estableció la hoja de ruta para fortalecer la prevención, investigación y sanción de la corrupción. Este documento desarrolla dentro de su plan de acción cinco estrategias: a) Estrategia para mejoramiento de acceso a la calidad de la información; b) Estrategia para el fortalecimiento de las herramientas de gestión pública para la prevención de la corrupción; c) Estrategia para incrementar la incidencia de control social en la prevención de la corrupción; d) Estrategia para la promoción de la integridad y la cultura de la legalidad en el Estado y la Sociedad y, e) Estrategia para desarrollar herramientas para luchar contra la impunidad de actos de corrupción.
- Estas cinco estrategias se generaron por la problemática identificada, cuyo diagnóstico fue el de ineficiencia de las herramientas y mecanismos para la prevención, investigación y sanción de la corrupción. Igualmente, las principales dificultades presentadas fueron: a) Deficiente acceso y calidad de la información pública para la prevención de la corrupción; Insuficiencias en herramientas de gestión pública para la prevención de la corrupción; c) Debilidades del control social en la prevención de la corrupción; d) Escasos resultados de la promoción de la integridad y la cultura de la legalidad en el Estado y la sociedad y, e) Altos niveles de impunidad en actos de corrupción.



(viii) Actualmente se encuentra en curso el Proyecto de Ley 341/2020 de Transparencia, Prevención y Lucha Contra la Corrupción que busca reforzar los pilares de prevención, sanción y fortalecimiento institucional para cerrarle el paso a los corruptos. Se aprobó en la comisión primera del Senado el proyecto en curso.

(SECRETARIA DE TRANSPARENCIA 2021).

También se pueden enunciar otras leyes y decretos promulgados en diferentes gobiernos en los últimos 30 años relacionados con el tema de la corrupción, sin embargo, se denota la falta de inclusión de la transparencia. Por ejemplo, la que hace referencia a los sistemas normativos como los decretos leyes 150/1976 y 222/ 1983; la Ley 190/1994, que impulsó el expresidente Ernesto Samper y de la cual se desprendieron varios decretos para su desarrollo. La Ley 80/1993, con sus reformas acerca de la celebración de contratos estatales y sus requisitos, que en sus principios están la prevención de la corrupción, el Código Disciplinario Único o Ley 734/2002, destinada a castigar a los corruptos (HERNANDEZ 2011).

Incluso el expresidente Álvaro Uribe desde 7 de agosto de 2002, que inició su mandato, buscó poner en el Congreso un proyecto de ley que convocaba al pueblo a un referendo “contra la corrupción y la politiquería”. (HERNANDEZ 2011).

De lo expuesto anteriormente se observa un gran andamiaje jurídico construido paulatinamente a lo largo de los años, intentando derrocar un gran enemigo estatal – en sentido amplio- como lo es la corrupción, pasando por políticas, leyes, decretos ley y decretos propiamente dichos, hasta la consagración de instituciones públicas creadas especialmente para combatir esta problemática, vigilar las actuaciones estatales y ayudar a la presidencia de la república en el diseño de propuestas integrales para la implementación de la transparencia, ejemplo de ello, la Secretaría de Transparencia.

#### 2.2.2. Exposición de motivos a la ley 1712/2014:

Los antecedentes que marcan la promulgación de la ley de transparencia y libertad en la información, muestran que desde el año 1998 diferentes organizaciones sociales, investigativas, órganos de control y ciudadanía han hecho planteamientos con el ánimo de contrarrestar la incidencia de la corrupción en las administraciones públicas de Colombia, por la percepción de una democracia frágil, una ciudadanía desconfiada ante el desconocimiento

o la poca información de los controles en relación con la transparencia en las instituciones públicas que maneja el Estado.

A partir de 2009 organizaciones como la Corporación Transparencia por Colombia, TpC, capítulo nacional de Transparency International, apoyada con recursos de las embajadas de los Países Bajos, de Canadá y el Reino Unido, han sido proactivas en la promoción y difusión de proyectos para desarrollar niveles de transparencia y la ejecución de rendición de cuentas, con base en las experiencias de países latinoamericanos como Chile, México y Argentina, entre otros, cuya guía fue la ley modelo sobre acceso a la información, aprobada mediante Resolución AG/RES 2607 (XL-O/10) por la Asamblea General de la OEA.

Luego se realizó una interconsulta a la OEA, el Banco Mundial, el Programa de Derechos Humanos de USAID y la Delegación de la Unión Europea en Colombia y con el apoyo de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión-CIDH de la OEA, y la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información se adoptaron algunas recomendaciones.

De igual manera, la Alianza de Organizaciones Más Información, Más Derechos inició una serie de exposiciones en algunas ciudades del país, para obtener en las plenarias los conceptos de la ciudadanía para sistematizarlos y eventualmente ser voceros de esas ideas. Todo lo anterior, llevó a la exhibición de un proyecto en que se determinó la importancia del acceso a la información pública, no solo desde la recepción de respuestas para conocer u obtener información, sino también para que la ciudadanía y sus representantes puedan hacer control de las acciones públicas como imperativo para el ejercicio democrático.

Con todas las voces, el proyecto de ley de transparencia se basa en las dos caras de la libertad informativa. Por una parte, está el derecho a ofrecer información en tanto posibilita la libertad de expresión y opinión, aspecto que en la democracia contribuye a la confiabilidad, la transparencia y responsabilidad, tal como lo señala la Carta Interamericana de Derechos Humanos en su artículo 4, que plantea que es causal de descalificación del país si no se acoge este derecho que es fundamental. Por otro lado, está la prerrogativa de solicitar información al Estado, entidades públicas o privadas con temas de bien público, para facilitar el control a los gobernantes y la participación democrática en la vida estatal, que en la Constitución Política de 1991 en su artículo 74, se garantiza en forma directa el acceso a la información pública con excepciones, además del bloque de constitucionalidad, que establece el derecho de recibir información veraz e imparcial, como parte de la libertad de expresión (art. 20 CP),

el derecho a la información sobre la comercialización de bienes y servicios (art. 78, CP), al hábeas data (art. 15 CP) y a presentar peticiones de información y obtener respuesta (art. 23 CP).

Sin embargo, a pesar de ello, argumentaron que había una dispersión de normas a nivel legislativo en el derecho de información y de petición, además de que algunas de estas normas no estaban armonizadas con las de la Constitución de 1991 sino con la de 1886. Esto producía una colisión jurídica que generó una dicotomía, por no cumplir con los estándares de garantía de los derechos ciudadanos, porque el acceso a la información en la administración en ocasiones estaba al libre arbitrio del funcionario público; sin la existencia de ninguna política integral de transparencia, es decir que se abusaba de la obligación de informar, divulgar y de entregar documentos con expresiones sencilla y de fácil comprensión al ciudadano.

Entonces proponer el proyecto de ley estatutaria tenía como fin darle relevancia al artículo 152 de la Constitución Política, que hace referencia a los derechos y deberes fundamentales, procedimientos y recursos. Es menester destacar que este proyecto en su marco jurídico fundamenta el derecho de acceso a la información, que lo disponen otros instrumentos jurídicos como el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Se deduce por todo lo anterior que el derecho de acceso a la información es fundamental y necesario porque se requiere para el ejercicio de otros derechos fundamentales. Del análisis exhaustivo sobre el asunto se concluye con lo dispuesto en la sentencia C-491/2007, (que recopiló las jurisprudencias T-464/1992, la T-473/1992, la T-306/1993, la T-605/1996, la T-074/1997, la T-424/1998 y la T-842/2002), las cuales recalcan la importancia del derecho a acceder a la información para garantizar la transparencia y la publicidad de la gestión pública, condiciones fundamentales para impedir la arbitrariedad estatal y para asegurar la vigencia de un Estado democrático y respetuoso de los derechos fundamentales de las personas. En virtud de ello se procedió a la conformación del articulado del proyecto.

El Honorable Magistrado Jaime Córdoba Triviño, ponente de la Sentencia C-491/2007 de la Corte Constitucional, plantea que solo es legítima una restricción del derecho de acceso a la información pública o el establecimiento de una reserva legal sobre cierta información cuando: i) La restricción está autorizada por la ley o la Constitución; ii) La norma que establece

el límite es precisa y clara en sus términos de forma tal que no ampare actuaciones arbitrarias o desproporcionadas de los servidores públicos; iii) El servidor público que decide ampararse en la reserva para no suministrar una información, motiva por escrito su decisión y la funda en la norma legal o constitucional que lo autoriza; iv) La ley establece un límite temporal a la reserva; v) Existen sistemas adecuados de custodia de la información.

El proyecto de Ley No. 156/2011 Senado, 228/2012 Cámara “por medio de la cual se crea la Ley Estatutaria de Transparencia y del Derecho al acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”, fue presentado el 1 de noviembre de 2011 por los Honorables Representantes Simón Gaviria Muñoz, Carlos Germán Navas Talero, Hernando Alfonso Prada Gil, y los Honorables Senadores Carlos Barriga Peñaranda, Manuel Enríquez Rosero, John Sudarsky y Luis Fernando Velasco. La importancia de este proyecto radicó en la documentación concreta y certera de la transparencia en concordancia con los mandatos del constituyente del 1991, donde consagra como derecho fundamental el acceso a la información pública, como se había dispuesto con anterioridad, existía todo un compilado jurídico, pero sin columna central, este proyecto pretendía ser ese eje que desarrollaría todo lo concerniente a la transparencia y acceso a la información. Pese a que la Secretaría de Transparencia daba sus primeros pasos como dependencia de la presidencia de la república, existían una serie de expectativas de cómo se incorporaría dicha entidad en la nueva ley, su cooperación con el ejecutivo y otras entidades estatales con el mismo fin.

A continuación, en la tabla, se expone el resumen del proyecto de ley presentado en el Congreso de la República, sus objetivos y títulos del proyecto, con algunas explicaciones de la importancia de sus títulos. Este proyecto fue presentado con 6 títulos y 49 artículos.

Contenido Proyecto de Ley Estatutaria 156/2011

<p><b>Objetivo:</b> “contribuir con el derecho fundamental de acceso a la información y aportar al fortalecimiento del sistema democrático colombiano, mediante la creación de las herramientas necesarias para el ejercicio efectivo del derecho”.</p>		
Título	Contenido	Explicación
<p><b>Título I.</b> <b>Disposiciones Generales.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disposiciones generales</li> <li>- Principios aplicables</li> <li>- Lugar de aplicación</li> </ul>	<p>Desarrolla principios como transparencia proactiva o máxima divulgación que vaya más de las solicitudes formales de información, con ello, contribuir a la cultura de la transparencia en que las entidades sujetas a esta ley deben establecer</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sujetos o personas obligadas a cumplir esta ley.</li> </ul>	los parámetros para publicar información relevante, veraz y periódica a la ciudadanía.
<p><b>Título II.</b> <b>De la Publicidad y del contenido de la información.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contenido y categorías de la información pública.</li> </ul>	Describe qué es la información mínima obligatoria para publicar, los sistemas de información, archivos y gestión documental requeridos.
<p><b>Título III.</b> <b>Excepciones acceso a la información.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Listado de Excepciones al principio de máxima divulgación.</li> <li>- Vigencia de las restricciones al acceso.</li> <li>- Reglas de procedimiento al derecho al acceso a la información.</li> <li>- Connivencia entre el derecho al acceso a la información con otros derechos.</li> </ul>	<p>Plantea dos tipos de excepciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cuando la información cause daño a los derechos de particulares, en ese caso jurídicamente se debe sopesar el derecho privado involucrado con el derecho fundamental de acceso a la información. Debe haber prueba implícita del daño.</li> <li>2. Cuando la información viola derechos e intereses públicos que han sido exceptuados por ley o en la constitución.</li> </ol>
<p><b>Título IV.</b> <b>De la Comisión Nacional para la Transparencia y acceso a la Información Pública.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación de la Comisión Nacional para la Transparencia y el acceso a la información Pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Define a la Comisión como la instancia adecuada para la promoción, garantía e implementación tanto del derecho fundamental de acceso a la información, como de las herramientas y mecanismos creados por la ley para su implementación.</li> <li>- La Comisión se plantea como un órgano autónomo e independiente, con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica.</li> <li>- Proponen que la Comisión tenga cinco comisionados así: a) Dos designados por el Congreso de terna enviada por el presidente de la República; b) Un Procurador delegado representante de la Procuraduría General de la Nación, cuyo cargo se crea mediante esta ley y c) Dos comisionados representantes de los sectores sociales que agremien o asocien a personas naturales o jurídicas que trabajen en temas de acceso a información pública o relacionados con este.</li> </ul>

<p><b>Título V.</b> <b>De las garantías al ejercicio del Derecho de acceso a la información.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definición del derecho al acceso a la información</li> <li>- Sobre la solicitud y respuesta de información.</li> <li>- Mecanismos para solicitar información en caso de ser negada sin causa: vía gubernativa, garantía externa o reclamo, acción de tutela y carga de prueba.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Define los mecanismos para garantizar que el ejercicio del derecho de acceso a la información sea igualitario, sencillo, rápido y de muy bajo costo, que contribuya a la buena fe y no haya sanción injusta.</li> <li>- Marca la importancia de acoger el enfoque diferencial y diversidades.</li> <li>- Pone de relevancia la garantía externa a la Comisión Nacional para la Transparencia y Acceso a la Información Pública, además de la tutela como mecanismo de garantía del derecho, entre otros.</li> </ul>
<p><b>Título VI.</b> <b>Régimen sancionatorio, infracciones y sanciones.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Responsabilidad Penal y Disciplinaria/Civil.</li> <li>- Responsabilidad penal.</li> <li>- Responsabilidad disciplinaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consagra el régimen sancionatorio en materia penal y disciplinaria.</li> <li>- Elimina la responsabilidad penal por el ejercicio de acciones que garanticen la buena fe en el derecho de acceso a la información.</li> <li>- Desarrolla los castigos con responsabilidad disciplinaria a quien incumpla con los deberes y obligaciones consagrados en la ley.</li> </ul>
<p><b>Título VII.</b> <b>Vigencia y medidas de promoción.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacitación</li> <li>- Educación formal</li> <li>- Vigencia y derogatoria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En el marco de la transformación cultural, jurídica y ciudadana en pro de la transparencia, ordena a crear espacios de formación y capacitación.</li> <li>- Además, cuenta la vigencia y derogatoria.</li> </ul>

Tabla 1: Proyecto de Ley Estatutaria 156/2011 (elaboración propia)

### 2.2.3. Exequibilidad de la ley de transparencia

Una vez concluyó el trámite de aprobación pasó a revisión de la Corte Constitucional, donde cumplido el trámite sustancial que dispone la ley, se procedió a declarar la exequibilidad del proyecto por ajustarse al procedimiento constitucional, a continuación, se presenta el resumen de lo desarrollado por la Corte Constitucional sobre el proyecto y su revisión.

INFORME DE LA CORTE CONSTITUCIONAL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIO 156/11 Senado 228/12 Cámara: DE TRANSPARENCIA Y DE DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN			
Código	Magistrada	Revisión	Sentencia
C-274-13	MG. MARIA VICTORIA CALLE CORREA	Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria, por la cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional y se dictan otras disposiciones (proyecto de ley número 156/11 Senado, 228/12 Cámara)	Exequible el proyecto de ley por haber sido expedido conforme al procedimiento constitucional previsto; exequibles el título del proyecto y los artículos 1, 2, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15,16, 17, 20, 25, 26, 28 , 31, 32, 33, 34 y 35; exequibilidad parcial de los artículos 3, 5, 6, 21, 22, 24; exequibilidad condicionada de: literal e del artículo 5, literal k del artículo 6 y los artículos 14, 18, 19, 27 y 29; e inexecutable los artículos 23 y 30, el parágrafo 2º del artículo 5 y algunas expresiones de los artículos 3, 5, 22, y el parágrafo del artículo 24. La corte constató que se cumplieron a cabalidad las etapas, procedimiento y requisitos constitucionales y legales previstos para el debate y aprobación de una ley estatutaria. se refirió la corte al derecho de acceso a los documentos públicos y al derecho de petición, y su relación con la participación democrática y el ejercicio de los derechos políticos, precisando que el derecho de acceso a la información impone dos deberes a las autoridades estatales, cuales son: (i) suministrar a quien lo solicite información clara, completa, oportuna, cierta y actualizada sobre su actividad; y (ii) conservar y mantener la información sobre sus actuaciones para que se pueda ejercer el control sobre las mismas. Reafirmó las reglas en relación con el derecho fundamental de acceso a la información pública y encontró que esta ley constituye un mecanismo importante para hacer efectivos los principios de publicidad, transparencia y participación democrática y en salvaguarda contra la arbitrariedad estatal.

Tabla 2: resumen de la sentencia, revisión del proyecto ley estatutaria 156/11 Senado 228/12 (elaboración propia)

#### 2.2.4. La Secretaría de Transparencia de la Presidencia de Colombia en la ley 1712/2014

Promulgada la ley 1712/2014, producto de los debates en el congreso y luego revisada por la Corte Constitucional colombiana, se dio respuesta a el valor que se le otorgaría a la Secretaría

de Transparencia en esta ley, esto fue en el artículo 32, donde se dejó por sentado que la Secretaría de Transparencia tiene como función diseñar, promover e implementar la política pública de acceso a la información, en conjunto con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Archivo General de la Nación y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

Se reitera, que esta Secretaría se creó con el Decreto 4637/2011 como parte del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República; sus funciones se encuentran desarrolladas en la ley 1474/2011 o Estatuto Anticorrupción, sin embargo, a partir de la creación de la ley de transparencia se hace una reforma parcial con el Decreto 1083/2015 en el que se “invita” a la Secretaría de Transparencia a establecer los derroteros para que los ciudadanos puedan acceder en forma ágil y fácil a la información pertinente, precisa formas de utilización, así como instrumentos para su uso, diseñados por el Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones con las herramientas electrónicas necesarias para que el gobierno en línea opere eficientemente.

También refiere el procedimiento de como participar en la formulación de las políticas públicas, así como el control o evaluación de la gestión, quienes son los sujetos que pueden participar, los medios electrónicos y las áreas responsables para su cumplimiento. Igual establece la forma de recepción y respuestas de las solicitudes de información y avoca la información clasificada o reservada, su denegación, rechazo, esquema de publicación entre otros.

Sin embargo, este decreto se deroga con el Decreto 338/2019, para crear la red anticorrupción y finalmente, se escribe una nueva norma con el Decreto 1784/2019 del 04 de octubre, en el que se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

## 2.3. Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República de Colombia

### 2.3.1. Contexto y balance en la creación de la Secretaría de Transparencia

En el primer mandato de Juan Manuel Santos como presidente de Colombia (primer mandato 2010-2014 y segundo mandato 2014-2018) inicia una importante transformación institucional que buscaba fortalecer al Estado, previo o concomitante al proceso de paz desarrollado en



esa época con la guerrilla de las FARC. En este ejercicio, se consideraba que la corrupción era una de las amenazas al Estado social de Derecho (HERNANDEZ 2011).

Ese momento fue llamado la cruzada contra la corrupción, que inició con la firma del Estatuto Anticorrupción o ley 1474/2011, “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”. Esta ley planteaba 5 estrategias básicas en las que el objetivo era “No toleramos la corrupción ni toleramos al corrupto” (HERNANDEZ 2011).

Las cinco estrategias fueron aplicación efectiva de las normas, acciones preventivas, colaboración de la ciudadanía, construcción de la cultura de la legalidad y buscar coordinar esfuerzos. Este fue el antecedente para la creación de la Secretaría de Transparencia y sus comisiones de vigilancia, cinco meses después del citado Estatuto.

En declaraciones del expresidente Juan Manuel Santos hechas a la prensa cuando se creó esta Secretaría, enfatizó que los motivos que llevaron al mandatario en ese momento a estas medidas fueron, la malversación de recursos en las zonas que habían sido afectadas por la ola invernal y los procesos diversos de políticos que habían llegado al congreso con investigaciones, incluso condenas referidas a la corrupción (EUROPA PRESS 2011).

También se comprometió a que el primer semestre del 2012, luego de revisar los convenios con los entes supranacionales como la ONU, la Organización de Estados Americanos-OEA y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-OCDE, ajustaría los objetivos para la elaboración de la Política Integral contra la Corrupción (EUROPA PRESS 2011).

Entonces, La Ley 4637/2011 dio origen a la Secretaría de Transparencia, sus funciones fueron reglamentadas con el decreto 1649/2014. Su objetivo fue asesorar y apoyar al presidente en el diseño de políticas públicas de transparencia en contra de la corrupción e igualmente en su implementación con actividades en procura de la eficacia en el control de la prevención y la sanción a la corrupción. Sus objetivos específicos serían:

- Coordinar interinstitucionalmente la promoción de una cultura de legalidad.
- Desarrollar los compromisos internacionales en materia de corrupción, dentro de un marco de mediano y largo plazo.
- Agenciar la promulgación de una Ley de Transparencia y acceso a la Información Pública, que como se ha dicho, se promulgó en el año 2014.

En ese tránsito del Estatuto Anticorrupción y la Secretaría de Transparencia en sus primeros años realizaron un diagnóstico respecto a la corrupción y un marco normativo e institucional que respondiera a ese diagnóstico inicial.

En declaraciones del expresidente Juan Manuel Santos, se puede parafrasear el balance de esta primera fase en la lucha contra la corrupción (SANTOS 2018), quien aseguró: “Sé que los esfuerzos en esta lucha nunca serán suficientes, pero, después de 8 años de gobierno, le dejo a Colombia un marco normativo sólido, organismos de control sin duda más eficientes y fortalecidos, instituciones más modernas y transparentes, una hoja de ruta de compromisos internacionales que nos ayudarán a seguir mejorando nuestras políticas, una ciudadanía más informada y empoderada e instrumentos para fortalecer la relación con el sector privado en la lucha contra la corrupción”.

En esa hoja de ruta se pueden destacar:

- La creación de un paquete de normas que pretendían mejorar las labores de la Contraloría, Procuraduría y Fiscalía, para investigar, juzgar y sancionar hechos de corrupción.
- Los avances especialmente en materia de contratación por la modificación de sus normas, en el sentido de que toda contratación tenga una veeduría, además se creó el portal Colombia Compra eficiente y con este, el Sistema Electrónico para la Contratación Pública - SECOP.
- Creación del Portal de Transparencia Económica, en el cual se puede ver la ejecución presupuestal de las entidades del orden nacional, incluyendo contratos específicos.
- A nivel internacional se dio la adhesión de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-OCDE.

Cabe destacar que el Estatuto Anticorrupción en este período creó dos comisiones. La primera denominada Comisión Nacional para la moralización (CNM), donde participan los organismos de control, presidentes de las altas Cortes, del poder legislativo y el ejecutivo a través de auditorías e investigaciones, también una secretaría técnica ejercida por la Secretaría de Transparencia, quien debe diseñar, implementar y hacer seguimiento a la Política Pública Integral de Corrupción.

La segunda, es la Comisión Nacional Ciudadana (CNC) para combatir la corrupción, que vinculó a gremios, organizaciones sin ánimo de lucro, sindicales, iglesias, medios de comunicación, universidades, entre otros, con el objeto que valoraran e hicieran seguimiento a la política y

las Comisiones Regionales de Moralización, donde interactúan los organismos de control a nivel territorial.

Se destaca también la creación de los lineamientos y operación del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción con énfasis territorial para detectar riesgos y actos de corrupción en la gestión pública. Este proyecto inicialmente estaba en cabeza de la Procuraduría y lo desarrollaba el Centro Nacional de Consultoría. Cuando en septiembre de 2012 la Procuraduría le transfiere este Observatorio a la Secretaría de Transparencia, donde se empezó a elaborar la Política Pública Integral Anticorrupción -PPIA.

Esta PPIA da paso a la sanción de varias normas: en el 2013 el Manual Único de Rendición de Cuentas, 2014 la creación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y la implementación de mecanismos de denuncias de alto nivel, la puesta en marcha del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, con una batería de indicadores, módulos de diálogo, educación y promoción de la transparencia en el sector privado.

Finalmente se construyeron propuestas, entre ellas la del documento Conpes 167/2013, en la que se estableció el compromiso de “Construir un sistema de seguimiento de indicadores a las convenciones internacionales de lucha contra la corrupción”.

Estos avances en sus inicios fueron importantes para el despegue de la Secretaría de Transparencia, sin embargo, no lograron contrarrestar la corrupción en el sector público, pues, como lo plantea HERNANDEZ (2011) aunque el asidero normativo es importante, la cultura de la corrupción está muy arraigada en la gente, es por ello fundamental un cambio cultural, ya que ese comportamiento siempre ha presentado muchas aristas que impide la uniformidad para obtener una medición que permita frenarla en su actuar y que en La Política Pública las herramientas logren controlar y prevenir ese fenómeno.

De lo expuesto se infiere que en este primer momento de aparición de la Secretaría de Transparencia hay un gran interés por propiciar la cultura de la transparencia en el servicio público, donde existan unos datos abiertos simplificados que den cuenta de su labor, se propenda por gobiernos que tengan vocación de servicio, que su gobernanza esté ajustada a la legitimidad que representa y no a intereses distintos al cumplimiento del deber del Estado, que la rendición de cuentas genere estados generales de aceptación y no la insatisfacción o falta de credibilidad generalizada.

Por ello, a partir de 2011 se hace un paquete normativo enmarcado en la política de transparencia, en medio de grandes escándalos de corrupción y de percepción de esta en cada

gobierno de turno. A su vez la jurisprudencia se desarrolla para luchar contra la corrupción y dar alcance a los derechos fundamentales de acceso a la información desde la transparencia proactiva.

Al crearse la Secretaría de Transparencia, que inicialmente tenía de herramienta el Estatuto Anticorrupción, contribuyó con nuevas herramientas para la política pública, que les abonó a los diferentes entes de control el identificar, investigar y denunciar casos de corrupción que hoy son emblema de lo que no se debe hacer con los recursos públicos (CONTRALORÍA 2018). A esto se le suma los actores internacionales que desde sus investigaciones, sugerencias, estrategias y modelos de prácticas establecieron pilares de mejora para las administraciones públicas, en pro de transformar prácticas estatales fundamentadas en la transparencia, el buen gobierno y acciones de mejoras de la gestión que permitan hacer posible el Estado Social de Derecho proclamado en la Constitución Política.

En este sentido el gobierno de Juan Manuel Santos en sus dos periodos avanzó con los planes anticorrupción, se establecieron acciones con la ciudadanía para medir el grado de satisfacción de los servicios prestados y la Secretaría de Transparencia jugó un papel fundamental debido a que era una muestra fehaciente de la buena fe del gobierno de tener inherencia en las políticas de transparencia, anticorrupción y acceso a la información, cuya perspectiva presidencial tenía un enfoque y era que la corrupción no emana del jefe de estado sino de otros organismos.

### 2.3.2. Reestructuración Secretaría de Transparencia

Primeramente, la Secretaría de Transparencia sustituyó el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción en el año 2011. Luego el 4 de octubre se dictó/aprobó el Decreto 1784/2019 por el cual se reestructura completamente el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, entidad a la que se encuentra adscrita la Secretaría de Transparencia.

Con base en el mencionado decreto, son 28 las funciones que se le atribuyen a la Secretaría resumidas del siguiente modo:

Tipo de acciones	Funciones
<p>Formulación, implementación y seguimiento Políticas Públicas de Transparencia y lucha contra la corrupción.</p>	<p>1. Asesorar y asistir al Presidente, Vicepresidente y al Jefe de Gabinete y al Director del Departamento en la <b>formulación de políticas públicas en materia de transparencia y lucha contra la corrupción y coordinar su implementación.</b></p> <p>2. Asesorar al Presidente, Vicepresidente y al Jefe de Gabinete y al Director del Departamento en la fijación de las políticas, <b>estrategias e implementación de indicadores de transparencia de las entidades de la Administración Pública</b>, en coordinación con las entidades estatales cuyas funciones tengan relación con el tema.</p> <p>5. <b>Coordinar con las entidades competentes en la materia el diseño y la implementación de directrices, mecanismos y herramientas preventivas para el fortalecimiento institucional</b> de la transparencia y lucha contra la corrupción, así como también para el acceso a la información, cultura de probidad y lucha contra la impunidad.</p> <p>7. <b>Fomentar y contribuir en la coordinación interinstitucional de las diferentes ramas del poder público y órganos de control</b> del nivel nacional y territorial, para la ejecución de la política de transparencia y lucha contra la corrupción.</p> <p>8. Diseñar <b>instrumentos que permitan conocer y analizar el fenómeno de la corrupción y sus indicadores</b> que faciliten la definición de políticas públicas, directrices, controles de advertencia en riesgos de corrupción.</p> <p>9. Coordinar y apoyar <b>la elaboración de proyectos de ley o de acto legislativo</b> que someta el Gobierno nacional a consideración del Congreso de la República en materia de transparencia y lucha contra la corrupción.</p> <p>23. <b>Solicitar y analizar información de naturaleza pública de las entidades públicas o privadas que ejecuten recursos del Estado o presten un servicio público y de los sujetos obligados bajo la Ley 1712/2014</b> cuando sea necesario para verificarla transparencia en el manejo de los recursos y la integridad de la administración pública, y generar alertas tempranas que deberá poner en conocimiento de las autoridades competentes.</p>
<p>Coordinación con entidades Política de Estado Abierto.</p>	<p>3. Coordinar con las entidades competentes en la materia <b>el diseño y la implementación</b> de la política de Estado Abierto a nivel nacional y territorial, enmarcada en la</p>

Tipo de acciones	Funciones
	Constitución y en el Plan Nacional de Desarrollo, según los lineamientos del Presidente, Vicepresidente y al Jefe de Gabinete y al Director del Departamento.
Asesorar, coordinar e implementar mecanismos de rendición de cuentas.	4. Asesorar al Presidente, Vicepresidente y al Jefe de Gabinete y al Director del Departamento en la coordinación e implementación de <b>mecanismos para fomentar la rendición de cuentas por parte de las entidades de la Administración Pública</b> , y en la promoción de mecanismos de participación.
Cooperación Internacional y lucha contra la corrupción	6. Coordinar la implementación de los compromisos adquiridos por Colombia en los instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción.  25. Adelantar las gestiones para obtener cooperación internacional, de conformidad con los lineamientos establecidos por la Subdirección General y en coordinación con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia -APC.
Cultura de la transparencia y pedagogías.	16. Orientar en coordinación con las demás entidades competentes, el diseño y ejecución de estrategias culturales, campañas pedagógicas y de comunicaciones encaminadas a promover la legalidad, la integridad, la ética, los valores, el control social y el cuidado de los recursos públicos.
Acciones de la Comisión Nacional de Moralización	18. Consolidar y analizar los informes y reportes de los jefes de control interno de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional o de quienes hagan sus veces, de conformidad con lo señalado con el artículo 9° de la Ley 1474 de 2011 y su reglamentación, y proponer acciones preventivas en esta materia y presentar informe sobre los mismos a la Comisión Nacional para la Moralización.  19. Ejercer la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional para la Moralización en el marco de la normatividad vigente.  20. Proponer a la Comisión Nacional para la Moralización acciones para adelantar conjuntamente con el Gobierno nacional, consolidar sus informes y hacer seguimiento a los indicadores de eficacia, eficiencia y transparencia que esta formule.  21. Requerir a las Comisiones Regionales de Moralización, adelantar la investigación por presuntos delitos contra la

<b>Tipo de acciones</b>	<b>Funciones</b>
	administración pública, contra el orden económico y social, contra el patrimonio económico, faltas disciplinarias o fiscales de los que haya tenido conocimiento y formular recomendaciones para prevenir o atacar riesgos sistémicos de corrupción.
Acciones en la Comisión Nacional Ciudadana para la lucha contra la corrupción.	22. Coordinar actividades con la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha Contra la Corrupción y promover la aplicación de los lineamientos tanto de esta Comisión como de la Comisión Nacional para la Moralización en las Comisiones Regionales de Moralización.
Investigación e innovación en la Lucha contra la corrupción	<p>10. Definir y promover acciones estratégicas entre el sector público y el sector privado, que garanticen transparencia y prevención de la corrupción.</p> <p>11. Participar en la formulación de propuestas de actos administrativos necesarios para la reglamentación de las normas con fuerza de ley sobre la lucha contra la corrupción.</p> <p>12. Elaborar estudios, investigaciones, indicadores y demás instrumentos que permitan conocer y analizar el fenómeno de la corrupción, y ejercer la administración, divulgación y funcionamiento del Sistema General de Información de Lucha Contra la Corrupción, el cual interoperará los diferentes sistemas de información y bases de datos con que cuenta el Estado, con el fin de generar alertas tempranas de corrupción.</p> <p>13. Adoptar la metodología para diseñar y hacer seguimiento a las estrategias de lucha contra la corrupción y de atención al ciudadano que deberán elaborar anualmente las entidades del orden nacional y territorial, de conformidad con lo señalado en el artículo 73 de la Ley 1474/2011, así como la metodología para diseñar e implementar los planes de acción previstos en el artículo 74 de dicha ley.</p> <p>27. Ejercer la administración y funcionamiento del Sistema General de Información de Lucha contra la Corrupción.</p>
Denuncia, traslado y trabajo interinstitucional frente a delitos contra la administración pública.	14. Denunciar directamente o dar traslado a los entes de control y a la fiscalía general de la Nación de presuntos delitos contra la administración pública, contra el orden económico y social, o contra el patrimonio económico, así como de posibles infracciones disciplinarias, que por su

Tipo de acciones	Funciones
	<p>gravedad sean puestas en su conocimiento, así como las denuncias interpuestas directamente por veedores ciudadanos y la ciudadanía en general.</p> <p>15. Implementar y administrar la línea de llamadas de información confidencial y denuncias por corrupción.</p> <p>17. Recibir y analizar los reportes que presenten los ministros y viceministros y los directores de Departamentos Administrativos, cuando hayan conocido o identificado presuntos hechos de corrupción en sus respectivos sectores.</p> <p>24. Impulsar, en coordinación con la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, las demandas de repetición contra las personas condenadas por hechos de corrupción.</p> <p>26. Potestativamente, rendir conceptos no vinculantes en procesos judiciales en los que haga parte cualquier entidad Nacional o Territorial por presuntos hechos relacionados con delitos contra la administración pública, detrimento patrimonial o toda acción que atente contra el patrimonio público y la moral administrativa.</p>
Otras	28. Las demás que correspondan a la naturaleza de la dependencia y las que le sean asignadas por el presidente de la República, Vicepresidente y el Jefe de Gabinete y el Director del Departamento.

*Tabla 3: resumen de funciones de la Secretaría de Transparencia (elaboración propia)*

Para el cumplimiento de las funciones previamente señaladas, se establece un organigrama con tres grupos de trabajo así: a) grupo de política pública de transparencia, acceso a la información y lucha contra la corrupción, b) grupo de revisión de peticiones, denuncias y reclamos respecto a la corrupción y c) grupo que corresponde al Observatorio de transparencia y el laboratorio de innovación en la lucha contra la corrupción.

En la figura 1, se muestra el organigrama completo.





Figura 1. Organigrama de la Secretaría de Transparencia. Fuente: Secretaría de Transparencia, Disponible en: <http://www.secretariatransparencia.gov.co/secretaria/Paginas/orqanigrama.aspx>

Es así, que la Secretaría de Transparencia del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en resumen, tiene como objetivo misional la asesoría y asistencia en la formulación, diseño e implementación de las políticas públicas de transparencia y lucha contra la corrupción.

También se encarga de revisar y analizar denuncias respecto a la transparencia y la corrupción en alianza con los jefes de control interno y organismos de control del Ministerio Público. Finalmente, tiene a su cargo la investigación, innovación y acciones que coadyuven a prevenir la corrupción y contribuyan a la cultura de la transparencia activa.

### 2.3.3. Ejecución de la Secretaría de Transparencia

Es necesario resaltar la forma en que la Secretaría de Transparencia desarrolla su función, en primera instancia se encuentra la dinámica en que ha establecido sus alianzas y trabajo mancomunado con las entidades públicas para llevar a cabo su mandato y el segundo, las rendiciones de cuentas que se establecieron a partir del año 2011.

### 2.3.3.1. Alianzas de la Secretaría de Transparencia

#### 2.3.3.1.1. Alianzas con la Cooperación Internacional.

En este punto es pertinente resaltar y no por ello se hace a un lado otras cooperaciones internacionales, el convenio suscrito por la Secretaría de Transparencia con la Alianza de Cooperación Internacional, organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE, donde se han realizado una serie de orientaciones estratégicas a la labor de la gobernanza pública. La secretaría tiene implementado un comité de Gobernanza pública donde se recibe la ayuda necesaria para fortalecer esta actividad y los ajustes deban realizarse cuando se presenten crisis en el campo económico, social, ambiental y de órdenes que afecten la estabilidad de la nación. El objetivo del comité es el intercambio de conocimiento, datos, análisis de las políticas públicas en mejora de su efectividad y calidad para la demanda del servicio que debe recibir la ciudadanía. Un ejemplo del apoyo que viene realizando la OCDE es el Estudio sobre integridad en Colombia que realizó en el año 2017.

#### 2.3.3.1.2 Alianza para el Gobierno Abierto - AGA/OGP

Esta es una alianza de 70 países de la cual hace parte Colombia, fue creada el 20 de septiembre de 2011, en la declaración sobre Gobierno abierto que busca el mejoramiento del desempeño gubernamental, motivar la participación de la ciudadanía y la respuesta de gobierno a sus ciudadanos con estrategias de transparencia, acceso a la información y uso de nuevas tecnologías. Es así como Colombia ha implementado 3 planes de acción inherentes al programa y está en construcción de un cuarto. Anteriormente estos planes estaban a cargo de la consejería presidencial en el año 2010, pero luego de la supresión de esta, quedaron bajo la coordinación de la Secretaría de Transparencia, donde al transcurrir del tiempo se ha mejorado el proceso para la consulta civil de estos como requisito fundamental para la presentación de estos (SECRETARIA DE TRANSPARENCIA 2013).

#### 2.3.3.1.3. Alianza con la Procuraduría General de la Nación de Colombia

La Procuraduría es el Órgano que representa a los ciudadanos de Colombia ante el Estado, con el objeto de que se garantice los derechos y se cumpla en integridad el desempeño de los que ejercen funciones públicas. Tiene como funciones la prevención, el control y seguimiento de la gestión pública; además, la facultad de intervenir ante las actuaciones administrativas y judiciales con poder disciplinario.

Se encuentra fundamentada en el artículo 23 de la ley 1712 de 2014, Ley de Transparencia y Acceso la Información, aunque su existencia data de muchos años atrás, en este trabajo se resalta su importancia a raíz de la ley acotada al principio del párrafo. En la página virtual de la procuraduría se encuentra el espacio para la atención al ciudadano con especificaciones que incluye hasta lengua de señas y características etnográficas. Tiene un aparte de PQR (peticiones, quejas y reclamos), con protocolo de atención al ciudadano, manual de atención, política de atención, competencias, entre otros, lo posibilita tener una información amplia y de fácil acceso.

En cuanto a la transparencia, tiene una ventana que al abrir la nos da las alternativas de información de interés, estructura orgánica y del talento humano, normatividad, presupuesto, contratación planeación, accesibilidad a la web, trámites y servicios. Tiene una sede electrónica que genera garantías al ejercicio del derecho de información, quejas y solicitudes, sin embargo, estadísticamente es una población mínima la que puede beneficiarse ya que la cobertura de servicios informáticos no la tienen todos los estamentos sociales, ni tampoco el conocimiento pertinente en los temas y áreas objeto de la aplicación de la ley. Sin embargo, es adecuado el proceso para lo que se pretende, la transparencia y el acceso a la información.

Ciertamente, el Ministerio Público que es la entidad a que estamos haciendo alusión tiene la obligación de velar por el cumplimiento de las disposiciones en materia de transparencia y acceso de la información, con 12 atribuciones como son promoción, prevención, control disciplinario y otras que la Corte Constitucional en la revisión de la ley de transparencia y del acceso a la información pública, ha dicho que son compatible con la protección de los Derechos Humanos.

Aunque legislativamente la Procuraduría General de la Nación, entidad de control público, es la entidad que representa a los ciudadanos para velar por sus derechos e incluso es un ente con independencia financiera, económica y presupuestal, lo que la torna objetiva en su actuar, uno de sus programas bandera ha sido el índice de transparencia y acceso a la información pública, ligado al artículo 23 de la ley 1712, donde se exige al ministerio crear e implementar sistemas de información para cumplir con la función de transparencia en entidades, es en este punto donde la Secretaría de Transparencia se relaciona intrínsecamente con la Procuraduría porque pese a no estar por encima de esta, la Procuraduría reconoce que para esta clase de proyectos necesita la orientación técnica de la Secretaría para que sea correcta su

implementación, no es un secreto que para coordinar todo lo referente a transparencia, la Secretaría que tiene el nombre a su honor debe estar presente.

#### 2.3.3.1.4. Alianza con el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones- MIN-TIC

Junto con la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República se encargan de hacer pública la información cumpliendo con la Ley 1712 de 2014 y la Resolución 1519 de 2020, donde cualquier interesado puede disponer de la información del Ministerio. Reafirma que los datos de las entidades son de carácter público y es un sitio amplio, que informa de manera sencilla a todo público.

#### 2.3.3.1.5. Alianza con el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)

El Departamento Administrativo de la Función Pública es la entidad técnica, estratégica y transversal del Gobierno Nacional que contribuye a la satisfacción de los colombianos mediante el mejoramiento continuo de la gestión de los servidores públicos y las instituciones en todo el territorio nacional. Es el encargado de la meritocracia en Colombia. En función de la transparencia puso a disposición en su plataforma, que es abierta a toda clase de solicitud, las políticas técnicas de seguridad de la información en la función pública.

#### 2.3.3.1.6. Alianza con el Archivo General de la Nación.

Es una entidad de la orden nacional adscrita al Ministerio de Cultura encargada de la organización y dirección del Sistema Nacional de Archivos - SNA, de regir la política archivística en Colombia y de custodiar, resguardar y proteger el patrimonio documental del país y ponerlo al servicio de la comunidad, tiene su portal de transparencia e igual reglamentado por la Ley de Transparencia y normas especiales.

Estas entidades mencionadas desde el MIN-TIC, DAFP Y el Archivo General de la Nación, trabajan de manera correlacional con la Secretaría de Transparencia, su funcionalidad está pautada con las mismas directrices, pues todas son mencionadas en la ley de transparencia y en especial estos, por ser dependencias directas del ejecutivo colombiano. En todos los planes de implementación de acceso a la información por parte de la ciudadanía basado en el principio de publicidad y transparencia debe existir coordinación desde la Secretaría de Transparencia para que esta como vocera en otros apartados pueda exponer fielmente cada uno de los resultados.

### 2.3.3.2. Rendición de cuentas Secretaría de Transparencia

De acuerdo con los boletines emitidos por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, sus programas han estado en constante avance, a pesar de la incidencia que ha tenido el fenómeno de la pandemia por Covid-19. Asimismo, en la caracterización que se tiene en el mapa de riesgo de corrupción de la nación, en la estrategia territorial se han priorizado 18 gobernaciones y 11 alcaldías municipales, con el objeto de hacer los diagnósticos del estado en que se encuentra su gestión pública. Igualmente, su actual secretaria la doctora Beatriz Elena Londoño ha enfatizando que hay una corresponsabilidad en las prácticas para luchar contra la corrupción.<sup>5</sup>

De igual manera, la Secretaría de Transparencia participó en la Iberocumbre 2020 de líderes por democracia y libertad, así ha seguido desarrollando las actividades enmarcadas en la política pública, donde se evidencia el compromiso que tiene la entidad para demostrar internacionalmente que Colombia es un estado en constante cambio, acercándose cada vez más a ideales de anticorrupción y publicación de información, como pilares fundamentales de la democracia y las libertades.

Es muy importante señalar el avance que tiene el portal único anticorrupción de Colombia-PACO, que hace parte del Observatorio y quien tiene a su cargo todo el manejo de unificar y garantizar la interoperabilidad de la información, a través de la ciencia de datos y el uso de la inteligencia artificial, como mecanismo clave para el ejercicio de investigación y análisis, así como para la toma de decisiones en materia de política de transparencia. Esta herramienta permite encontrar toda la información pública del territorio nacional, en materia de contratación pública, hacer denuncias, consultar índices de medición y, da las opciones para que el ciudadano acceda y descargue la información sin ninguna restricción, la tecnología que utiliza es de avanzada en el conjunto de datos y con soportes técnicos de seguridad y protección.

---

<sup>5</sup> “La corrupción permea todos los sectores de la sociedad y por esto, es indispensable construir alianzas intersectoriales y coordinar acciones conjuntas para combatirla”, Secretaría de Transparencia, Beatriz Londoño Calcob, MEMORIAS 14 JULIO: Integridad Empresarial Con La Secretaría De la Transparencia

Existe gran expectativa por la iniciativa legislativa “Proyecto de Ley 341-2020 de Transparencia, Prevención y Lucha Contra la Corrupción” – otro de los resultados que se espera de esta dependencia- que se está socializando con todos los estamentos sociales y organizaciones, es presentada por el gobierno nacional y cuenta con el apoyo de entidades estatales y la coordinación está en cabeza de la Secretaría de Transparencia<sup>6</sup>.

#### 2.3.4. Avances en transparencia – estrategia de transparencia territorial

A lo largo del presente trabajo hemos desarrollado las principales características de la Secretaría de transparencia de Colombia, su ubicación en la estructura estatal, cuáles son sus funciones, actividades desarrolladas, leyes con las cuales se vincula e incluso proyectos que se encuentra coordinando. Existe un plan territorial que hace ver los avances en materia de transparencia a lo largo y ancho de la nación llamada “estrategia de transparencia territorial”, esta iniciativa consiste en brindar apoyo a todas las entidades a nivel nacional para el fortalecimiento de la transparencia y actividades de anticorrupción. Tiene como principal foco de atención a funcionarios, empleados públicos de diferentes departamentos y alcaldías, sobre todo aquellas donde el índice de corrupción es más alto.

Pese a que es difícil medir los resultados, ya que los objetivos son amplios, en los documentos e informes finales que presenta la Secretaría por cada actividad ejercida se observan los tópicos trabajados y que se esperan se sigan fortaleciendo para la mejora de apartados como la democracia, información, el acceso a ella y la atención a la ciudadanía como forma de combatir la corrupción. Para esto la Secretaría inicia con una serie de capacitaciones, sensibilizaciones y mesas técnicas, sobre los siguientes temas: gobierno abierto, ley de transparencia, acceso a la administración pública, plan anticorrupción, atención al ciudadano, riesgo de corrupción y control social<sup>7</sup>.

Para ilustrar un poco esta estrategia de transparencia territorial, se tomará un ejemplo con una de las entidades territoriales a las que la Secretaría de Transparencia asistió, este es el caso de la alcaldía de Aguachica – Cesar, entidad que ha sido objeto de noticias por la cantidad de funcionarios públicos, privados de la libertad por actos de corrupción, entre los que se

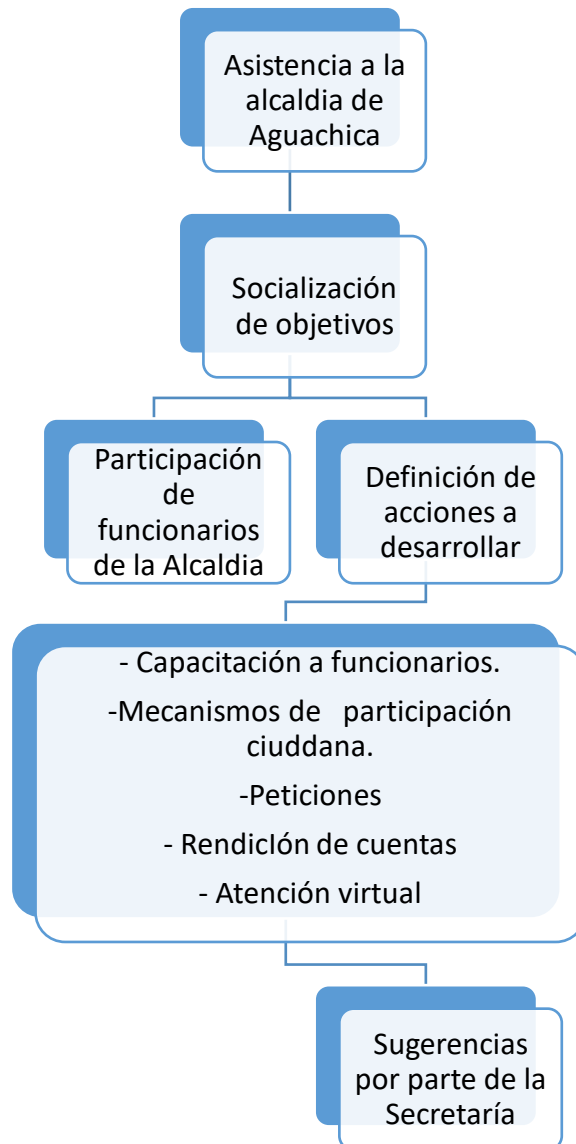
---

<sup>6</sup> Abecé del proyecto de ley de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción, presentado por el gobierno Nacional.

<sup>7</sup> Informe de asistencia técnica, en temas de transparencia y lucha contra la corrupción, informe 2020.

encuentran: celebración ilegal de contratos, peculado por apropiación y fraude procesal entre otros.<sup>8</sup>

**Ejemplo de la asistencia de la Secretaría de Transparencia a la alcaldía de Aguachica- Cesar.**



*Figura 2. Ejemplo de asistencia a la alcaldía de Aguachica Cesar. Elaboración propia*

Una de las recomendaciones que se sugirió a la alcaldía aquí ejemplificada, luego de un proceso de asistencia fue el siguiente “Establecer estrategias de comunicación y difusión del código de integridad y los valores apropiados por la entidad. De igual manera establecer mecanismos de retroalimentación con los servidores públicos, tales como grupos de intercambio, encuestas, correo electrónico, entre otras, que corroboren la confidencialidad

---

<sup>8</sup> Boletín Bogotá 13467 de la fiscalía general de la nación. Corrupción en contratos para alimentar niños.

de los servidores y ayuden a mejorar las ideas de implementación y gestión” (SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA 2020).

Luego de estos procesos realizados con cada una de las entidades territoriales que se encontraban en riesgo alto de corrupción, la Secretaría hace un seguimiento para verificar si las recomendaciones dadas se están aplicando y actualizando conforme a los lineamientos legislativos y jurisprudenciales.



### 3. Conclusiones

De acuerdo con lo desarrollado en el transcurso de este Trabajo Fin de Master, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

Primero. Desde hace varias décadas, diversas expresiones organizadas del país señalan que uno de los mayores obstáculos para el crecimiento de la democracia colombiana es el desequilibrio de poderes, que se expresa en la fragilidad de la rama legislativa y judicial en relación con la rama ejecutiva y los órganos autónomos.<sup>9</sup> Las funciones de control político y de garantía del acceso a la justicia no cuentan con la fortaleza institucional necesaria, como tampoco con las barreras obligadas para contener la acción de los corruptos.

Segundo. Queda claro que Colombia es uno de los países con mayor índice de corrupción en latino América donde en cada mandato presidencial se hacen ingentes esfuerzos para lograr controlar el conflicto armado, las desigualdades sociales y el fortalecimiento del sector económico para un crecimiento equilibrado, sin embargo el mayor flagelo es la corrupción que adopta una dinámica de matices que no permite las transformaciones que requiere el país, por ello se inició la cruzada y se sigue en los procesos de anticorrupción, donde se implementan acciones a través de leyes, se crean entidades para su desarrollo y cumplimiento se fortalecen las existentes y se trabaja en la entronización de una cultura de legalidad en el servidor o funcionario público, así como en masificar las fuentes de información, para que los ciudadanos puedan conocer, aprehender e interactuar para consolidar las políticas de transparencia, en cada escenario de la administración pública. El objetivo es minimizar el impacto negativo de la corrupción, mejorar la percepción ante las organizaciones internacionales de conformidad a los convenios que contienen toda clase de recomendaciones fiables por un lado y por el otro recuperar la confianza de una ciudadanía que es la que legitima el estado social de derecho.

Tercero. En ese afán de combatir la corrupción, en el año 2011 se crea una entidad llamada Secretaría de Transparencia, entidad que entraría a remplazar el programa presidencial de

---

<sup>9</sup> Ver informe completo del Índice de Transparencia Municipal e Índice de Transparencia Nacional en [www.indicedetransparencia.org.co](http://www.indicedetransparencia.org.co)

lucha contra la corrupción que hasta ese momento existía. Junto a esta Secretaría también encontramos otras entidades como la Procuraduría, el Ministerio de tecnologías e información, Departamento Administrativo de la Función Pública, Archivo General de la nación y algunas alianzas internacionales para la implementación de políticas públicas de transparencia. Paralelo a esto se han creado innumerables normas, programas y jurisprudencia en torno a esta situación problemática que azota el país, tal como la ley que abandera la transparencia ley 1712 del 2014.

Cuarto. La Secretaría de Transparencia ha desarrollado una importante labor en torno a la colaboración para erradicar la corrupción, así como la asistencia para la implementación de políticas públicas de transparencia en todo el país. De hecho, en el año 2020, aún con la pandemia del COVID 19, siguió su trabajo hasta llegar a las entidades territoriales con mayor índice de corrupción. Cabe destacar que este índice gira en torno a la poca información brindada al ciudadano por parte de las entidades, funcionarios y empleados públicos, más no de actos de corrupción propiamente dichos.

Quinto. En síntesis la Secretaría de Transparencia mantiene su facultad de asesorar, es el brazo técnico de la Presidencia de la república para la formulación de políticas de prevención y coordinar las acciones que se requieran para que no quede impune las conductas corruptas que afectan a la administración, esto es un proceso que está en permanente desarrollo frente a un flagelo que es dinámico y que no es observable o perceptible al 100 %, que con el avance de la informática ha desplegado un accionar cibernético, del cual no se ignora, y que demanda una modernización necesaria para su control y prevención.

Sexto. Pese a los avances de la Secretaría de Transparencia, es necesario realizar algunos cambios o mejoras, por ejemplo: que los programas que viene desarrollando la Secretaría de Transparencia, sean impulsados e informados masivamente para seguir promoviendo la participación, así como la consolidación en la práctica de lo que se espera, es fácil ver en las redes posturas negativas, llenas de desconfianza, que no permiten el apoyo cuando se informa sobre un programa o acciones institucionales, esto solo es consecuencia de un sin número de años viviendo sobre las sombras de un estado corrupto (De Lima 2021).

Séptimo. Se hace necesario capacitar a la población para que la participación sea dentro de los parámetros establecidos por las normas de interoperabilidad, ya que si bien es cierto, la mayoría de los ciudadanos poseen un medio electrónico de comunicación y tienen acceso a

todas las redes informáticas y tecnológicas, no todos tiene un buen uso de ello y tampoco tienen los conocimientos requeridos para darle un manejo asertivo a la información, para que fluya en forma eficaz y transparente y, teniendo en cuenta que el efecto producido por una información negativa en los medios, se convierte en un boomerang que deslegitima el ejercicio de las entidades estatales, es por lo que se considera necesaria esa estrategia de transparencia. Por otro lado, al comunicar las acciones que contienen las políticas públicas de transparencia en el ámbito, social, cultural, económico, entre otros, presentan rechazo, escepticismo o indiferencias. Por lo anterior esta instrucción en materia digital, está implícita en la cultura de legalidad, debe ser un mandato de cumplimiento permanente debido a la responsabilidad social por parte de la Secretaría de transparencia, por cuanto, de acuerdo a la ley Estatutaria 1712 de marzo 6 de 2014 en su artículo 32, estipula que esta es la encargada del diseño e implementación de las Políticas de Transparencia en lo referente al acceso de información.

Octavo. Profundizando un poco más sobre lo anterior, la ley también establece (art. 32 ley 1712) que este acceso a la información, además de estar a cargo de la mencionada Secretaría, sería también labor del Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el archivo General de la Nación y el Departamento Administrativo de Estadística (DANE), esta tal como está esbozado no riñe con la institucionalidad y genera un bloque que debe estar unificado y por ende debe tener cohesión en cuanto a los lineamientos de la Política y armonizado con las distintas competencias que tiene cada entidad, es por esto, que la propuesta gira en torno a que sea la Secretaría, la entidad coordinadora y armonizadora de todas estas entidades que por obligación legal contribuyen al acceso a la información.

Noveno. Para que sea la Secretaría esa entidad que armonice y coordine a las demás, se sugiere que sea una entidad completamente independiente de la presidencia de la república, ya que con esta relación no se garantiza la confianza de la ciudadanía e incluso de algunos funcionarios y/o entidades estatales. Esta autonomía debe contemplarse con un rubro presupuestal propio, que conlleve a una auto regulación, autogestión y autocontrol eficiente. Sería una entidad que ejerciera frenos y contrapesos a la misma presidencia, pero afianzando las relaciones con las demás instituciones mencionadas en la ley de transparencia.

Aplicación de las políticas públicas de transparencia por parte de la Secretaría de Transparencia en Colombia.

Décimo. Por último, se recomienda que la página de la Secretaría, como entidad a la vanguardia con los sistemas de información, se encuentre con actualizaciones casi que, al instante, sobre las acciones de lucha contra la corrupción.

## 4. Referencias Bibliográficas

### Bibliografía básica citada

ARENILLA, M y REDONDO, RC. 2011. «Ética, transparencia y participación», pp. 349-476. En ARENILLA, M (Coord.). *Crisis de la reforma en la administración pública*. Oleiros: Netbiblo, 2011.

CATÓLICO SEGURA, DF y SANTOS, G. «La corrupción y la transparencia de las administraciones públicas: un estudio empírico en territorios de paz en Colombia». *Estudios de derecho*. 2018, vol. 75, núm. 166, pp. 51-76. [consulta: 20 de junio de 2021]. DOI: 10.17533/udea.esde.v75n166a03. Disponible en:

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6759867>

CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA. 2013. ¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad. Bogotá: Imprenta Nacional-CNMH – DPS, 2013.

COLCOB. 2020. ASOCIACIÓN COLOMBIANA DEL ECOSISTEMA CREDITICIO, COBRANZA Y BPO, Memorias del 14 de julio, integridad empresarial con la Secretaría de transparencia. [consulta, 30 de agosto del 2021] Disponible en: <https://www.colcob.com/eventos/talkscolcob/242-memorias-14-julio-integridad-empresarial-con-la-secretar%C3%ADa-de-la-transparencia.html>

«Colombia no logra avances significativos en percepción de corrupción». *Transparencia por Colombia*. 28 de enero de 2021. [Consulta: 17 de junio de 2021]. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/2021/01/28/colombia-no-logra-avances-significativos-en-percepcion-de-corrupcion/>.

CONTRALORÍA. *Grandes hallazgos. Así destapó la Contraloría General de la República los casos más sonoros de corrupción en Colombia. Del Cartel de la Hemofilia a los estafalarios sobrecostos de Reficar pasando por el saqueo al Plan de Alimentación Escolar. (septiembre 2014 – agosto 2018)*. Contraloría General de la República, 2018. Disponible en: [https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/472298/Libro\\_grandes+hallazgos+CGR.pdf/6b2543f3-4faa-40c8-900d-5f47d08180ff](https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/472298/Libro_grandes+hallazgos+CGR.pdf/6b2543f3-4faa-40c8-900d-5f47d08180ff)

DE LIMA ERNESTO. La corrupción nos está carcomiendo. 2021. Portafolio. [consulta, 30 de agosto del 2021]. Disponible en: <https://www.portafolio.co/noticias-economicas/corrupcion-en-colombia>.

Estrategia territorial de la Secretaría de Trasperencia de Colombia.2020. [consulta, 30 de agosto del 2021] disponible en: <http://www.secretariatransparencia.gov.co/politica-publica/Paginas/Estrategia-Territorial.aspx>

EUROPA PRESS. «Colombia. Santos comienza una cruzada contra la corrupción en Colombia con la creación de la Secretaría de Transparencia». *Notimérica*. 9 de diciembre de 2011, 19:37. [consulta: 17 de julio de 2021]. Disponible en: <https://www.notimerica.com/politica/noticia-colombia-santos-comienza-cruzada-contra-corrupcion-colombia-creacion-secretaria-transparencia-20111209183721.html>

GARCÍA, J. «Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las Administraciones Públicas». *Innovar*. 2014, vol. 24, núm. 54, pp. 75-88. [consulta: 16 de junio 2021]. Disponible en:

<https://revistas.unal.edu.co/index.php/innovar/article/view/46441/47951>HERNANDEZ, JG. «El nuevo Estatuto Anticorrupción». *Razón pública*. julio 18 2011. [consulta: 17 de julio de 2021]. Disponible en: <https://razonpublica.com/el-nuevo-estatuto-anticorrupcion/>

ESQUIVEL, L. *Acceso a la información en el siglo XXI: estado de situación y lecciones aprendidas en Latinoamérica*. Alianza Regional por la Libre expresión e información, 2021. [consulta el 23 de junio de 2021]. Disponible en: <http://www.alianzaregional.net/acceso-a-la-informacion-en-en-siglo-xxi-estado-de-situacion-y-lecciones-aprendidas-de-latinoamerica/>

NASER, A., & CONCHA, G. *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. CEPAL, 2011. [consulta: 16 de junio de 2021]. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/3969>

PRING, CORALIE y VRUSHI, JON. 2019. *Barómetro Global de la Corrupción América Latina y el Caribe 2019*. Transparency International, 2019. [consulta: 01 de junio de 2021]. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/2019/09/23/barometro-latam-2019/>

TORRES, J. *La transparencia y el buen gobierno. Una perspectiva desde los derechos humanos y las obligaciones de los gobiernos locales*. 1ª ed. Bogotá: Universidad Católica de Colombia, 2016.

SANTOS, JM. «El balance de Santos a sus estrategias contra la corrupción». *EL TIEMPO*. 17 de julio 2018, 07:52 P. M. [consulta: 17 de julio de 2021]. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/balance-de-juan-manuel-santos-sobre-la-lucha-contra-la-corrupcion-244732>

### **Bibliografía complementaria citada**

BANCO MUNDIAL. 2019. «Índice de GINE- Colombia»[ consulta: 20 de junio del 2021]. Disponible en : <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=CO>

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CIDH. *Informe Anual 2000. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*. Organización de Estados Americanos - OEA, 2001. [consulta: 22 de junio de 2021]. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/anales/Informe%20Anual%202000.pdf>.

«De Gobierno Abierto a Estado Abierto». *Comisión Económica Para América Latina Y El Caribe CEPAL*. [consulta: 16 de junio de 2021]. Disponible en: <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/principiotransparencia>

«Departamento para la Gestión Pública Efectiva. Obtenido de Leyes de Acceso a la Información». *Organización de Estados Americanos OEA*, 2015. Disponible en: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/ACCESO/mandatos.asp>

FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN. Boletín 13467. «Corrupción en contratos para alimentar niños: capturan a alcalde de Aguachica (Cesar), contratistas de esa ciudad y de Maicao (Guajira) »2016. [consulta, 30 de agosto del 2021] Disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/destacada/corrupcion-en-contratos-para-alimentar-ninos-capturan-a-alcalde-de-aguachica-cesar-contratistas-de-esa-ciudad-y-de-maicao-guajira/>

LATINOBARÓMETRO. *Informe 2018*. Corporación Latinobarómetro, 2018. [consulta: 17 de junio de 2021]. Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

«Ley Modelo Interamericana y Guía de Implementación». *Organización de Estados Americanos OEA*, 2009. Disponible en: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso\\_informacion\\_ley\\_modelo.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion_ley_modelo.asp)

«Nace la Red Nacional de Observatorios Anticorrupción». *Secretaría de Transparencia*. 14 de septiembre de 2020. [consulta: 18 de junio de 2021.] Disponible en: <http://www.secretariatransparencia.gov.co/prensa/nace-red-nacional-observatorios-anticorrupcion>.

PACO, «Portal Anticorrupción de Colombia» Plan de desarrollo 2018-2022. [consulta: 18 de junio del 2021]. Disponible en : <https://portal.paco.gov.co/>

TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. *Índice de Transparencia Departamental: gobernaciones y contralorías, resultados 2015-abril 2016*. Corporación Transparencia por Colombia, 2017. Colección de Documentos Observatorio de Integridad N. 18. [consulta: 16 de junio de 2021]. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/itd-2015-2016.pdf>

TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. *ITEP: Índice de Transparencia de las Entidades Públicas*. Corporación Transparencia por Colombia, 2019. [consulta: 20 de abril de 2021]. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/2019/01/16/itep/>.

### **Referencias normativas de Colombia**

Constitución Política de la República de Colombia, 20 de julio de 1991. *Gaceta Constitucional* N° 116. Segunda Edición de 20 de julio de 1991. Disponible en: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)

Ley 3ª/1898, de 24 de agosto. *Diario Oficial*, 19 de septiembre de 1898. Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1786276>

Ley 1474/2011, de 12 de julio. *Diario Oficial*, 12 julio de 2011. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292>

Ley 1712/2014, de 6 de marzo. *Diario Oficial*, 6 de marzo de 2014. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882>

Decreto 2405/1998, de 30 de noviembre. *Diario Oficial*, 3 de diciembre de 1998. Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1768054>

Decreto 519/2003, de 6 de marzo. *Diario Oficial*, 7 de marzo de 2003. Disponible en: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1719647>



Decreto 4637/2011, de 9 de diciembre de 2011. *Diario Oficial*, 9 de diciembre de 2011.

Disponible en:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=69296>

Decreto 1784/2019, de 4 de octubre. *Diario Oficial*, 4 de octubre 2019. Disponible en:

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_1784\\_2019.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1784_2019.html)

Documento Conpes 167/2013, de 9 de diciembre de 2013. *Imprenta nacional*. Disponible en:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83097>

### **Referencias Normativa por bloque de constitucionalidad**

Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948. [www.un.org](http://www.un.org).

Disponible en: [https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR\\_booklet\\_SP\\_web.pdf](https://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf)

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 16 de diciembre de 1966. *Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI)*. Disponible en:

<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>

Declaración de la Cumbre de las Américas en Nuevo León, de 13 de enero de 2004. Disponible

en: [http://www.oas.org/juridico/spanish/cumbre\\_decl\\_nuevo\\_le%C3%B3n.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/cumbre_decl_nuevo_le%C3%B3n.pdf)

Carta Democrática Interamericana, 11 de septiembre de 2001, adoptada en Asamblea General extraordinaria de la Organización de Estados Americanos. Disponible en:

[http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta\\_Democratica.htm](http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm)

Declaración de Punta del Este. Un llamado a reforzar las medidas, de 19 de noviembre de 2018. Proclamada y firmada por los ministros asistentes de la ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS OCDE. Disponible en:

<https://www.oecd.org/tax/transparency/documents/Latin-American-Ministerial-Declaration.pdf>

## Anexo A. Listado de abreviaturas

Asociación Colombiana de la Industria de la Cobranza, COLCOB

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH

Corporación Transparencia por Colombia, TpC

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, DPS

Índice de Transparencia de las Entidades Públicas, ITEP

Índice Nacional de Anticorrupción, INAC

Organización de Naciones Unidas, ONU

Organización de los Estados Americanos, OEA

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE

Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, OSCE

Portal Anticorrupción de Colombia, PACO

Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA

## Anexo B. Respuesta a solicitud de información

OFI21-00087223 / IDM 11040002  
(CITE ESTE NÚMERO PARA INFORMACIÓN Y/O PARA ENVIAR COMUNICACIÓN)  
Bogotá D.C., 17 de junio de 2021

Señora  
**CAROLINA NOVOA LUNA**  
cnovoa2367@hotmail.es

**Asunto: Solicitud de información sobre Políticas de Transparencia de la entidad.**

Respetada Señora Novoa:

La Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, recibió su comunicación, por medio de la cual solicita *"información pertinente sobre los motivos de creación de la entidad, el proceso de inicio de la Política de Transparencia, que se ha logrado y en lo que se ha o está fallando"*.

Sobre el particular, le informo que:

(i) El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, fue creado mediante la Ley 3ª de 1.898 y reestructurado en varias oportunidades. La última modificación de la estructura está consagrada en el Decreto 1784 de 2019.

(ii) Dentro de la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, se encuentra la Secretaría de Transparencia, creada mediante el Decreto 4637 de 2011, que igualmente suprime el Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción.

(iii) La Secretaría de Transparencia entra a reemplazar al Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción. Sus funciones están consignadas en la Ley 1474 de 2011 o Estatuto Anticorrupción y en el artículo 13 del citado Decreto 1784 de 2019.

(iv) Por medio del Decreto 2405 de 1998, se transforma la Consejería Presidencial para la Administración Pública en el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción.

Esta transformación se realizó en consideración a: 1) "Que la corrupción amenaza los cimientos del estado de derecho, genera pérdida de legitimidad, y de orden institucional, dificulta la gobernabilidad y produce desmoralización generalizada de la sociedad; 2) "Que es política del Gobierno Nacional adelantar una campaña con el fin de asegurar el cumplimiento de los preceptos constitucionales y legales, procurando por todos los medios combatir la corrupción que tan profundamente ha menoscabado los valores morales y éticos de la sociedad", y, 3)"Que el Gobierno Nacional ha convocado al país en general, servidores públicos, organismos de control y sociedad civil para que emprendan actividades eficaces contra la corrupción en todos los niveles.

(v) A través del decreto 519 de 2003, se transforma el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción en el Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción.

(vi) En el 2011 se promulga la ley 1474 o Estatuto Anticorrupción, orientada a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

Calle 7 No. 6-54, Bogotá, Colombia  
PBX (57 1) 562 9300

PÚBLICA



(vii) En el 2013 se publica el documento Conpes 167, referente a la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA), que contiene los elementos de la política relacionados con la lucha contra la corrupción, que estableció la hoja de ruta para fortalecer la prevención, investigación y sanción de la corrupción. Este documento desarrolla dentro de su Plan de Acción cinco estrategias: a) Estrategia para mejoramiento de acceso a la calidad de la información; b) Estrategia para el fortalecimiento de las herramientas de gestión pública para la prevención de la corrupción; c) Estrategia para incrementar la incidencia de control social en la prevención de la corrupción; d) Estrategia para la promoción de la integridad y la cultura de la legalidad en el Estado y la Sociedad, y e) Estrategia para desarrollar herramientas para luchar contra la impunidad de actos de corrupción.

Estas cinco estrategias se generaron por la problemática identificada en el diagnóstico adelantado, cuyo problema central fue el de ineficiencia de las herramientas y mecanismos para la prevención, investigación y sanción de la corrupción. Igualmente, las principales dificultades identificadas fueron: a) Deficiente acceso y calidad de la información pública para la prevención de la corrupción; b) Deficiencias en herramientas de gestión pública para la prevención de la corrupción; c) Debilidades del control social en la prevención de la corrupción; d) Escasos resultados de la promoción de la integridad y la cultura de la legalidad en el Estado y la sociedad, y e) Altos niveles de impunidad en actos de corrupción.

(viii) De acuerdo con las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 "Pacto por Colombia. Pacto por la equidad", particularmente el pacto estructural correspondiente al "Pacto por la legalidad: justicia transparente y seguridad efectiva para que todos vivamos con libertad en democracia", concibe como una de sus líneas la "alianza contra la corrupción: tolerancia cero con los corruptos" estableciendo como un único objetivo el "Pacto de cero tolerancia a la corrupción y a la falta de transparencia" y como estrategia "robustecer la prevención de la materialización de riesgos de corrupción". En este sentido, se busca que a través de acciones de articulación interinstitucional, asistencia técnica y capacitaciones dirigidas a funcionarios públicos de entidades, fortalecer mecanismos de lucha contra la corrupción y acercar los asuntos públicos al ciudadano.

(ix) Los avances y logros obtenidos, son entre otros los siguientes:

-Conformación de la Comisión Nacional de Moralización: Máxima instancia de coordinación interinstitucional de lucha contra la corrupción. Integrada por el Presidente de la República, el Procurador General de la Nación, el Fiscal General de la Nación, el Contralor General de la República, el Auditor General de la República, el Defensor del Pueblo, los presidentes del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia, el presidente del Senado de la República y la Cámara de Representantes, los ministros del Interior y de Justicia y del Derecho y el Secretaría de Transparencia.

- Instalación de las Comisiones Regionales de Moralización: Principal instancia regional para coordinar la lucha contra la corrupción. Se encarga, igualmente de aplicar y poner en marcha los lineamientos de la Comisión Nacional de Moralización, se encuentran en cada uno de los 32 departamentos del país.

-Conformación de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción: Instancia que desde la sociedad civil colombiana adelanta seguimiento a las políticas, los programas, las acciones formuladas e implementadas por el Estado y el Gobierno Nacional para la prevención, el control y la sanción de la corrupción.

-Elaboración de la metodología para que las entidades públicas diseñen y hagan seguimiento a su Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano.

Con este instrumento se pretende que anualmente las entidades públicas plasmen en un solo documento su apuesta institucional de lucha contra la corrupción. El Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, lo componen: (i) Mapa de Riesgos de Corrupción. / (ii) Estrategia Antitrámites. / (iii) Rendición de Cuentas. / (iv) Mecanismos para Mejorar la Atención al Ciudadano. / (v) Mecanismos para la Transparencia y el Acceso a la Información. Un sexto componente, que se refiere a las iniciativas adicionales, en el cual la entidad incluye, además de las anteriores, otras estrategias encaminadas a lucha contra la corrupción.

-Elaboración de la metodología para la que anualmente las entidades públicas elaboren sus mapas de riesgos de corrupción, el cual es pieza fundamental para la prevención de la misma. La administración de este tipo de riesgos le permite a la entidad identificar, analizar y controlar los posibles hechos generadores de corrupción. La Secretaría de Transparencia presta asistencia técnica para que las entidades mejoren la calidad de sus mapas de riesgos de corrupción.

- Expedición de la Ley 1712 de 2014, "Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional" que tiene como objeto regular el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho, así como las excepciones a la publicidad de información. La Secretaría de Transparencia brinda asistencia para la implementación y fortalecimiento de la Ley de Transparencia.

-Elaboración de la herramienta Rutas de Integridad, como instrumento para la promoción de la cultura de integridad, la transparencia y el sentido de lo público.

- Desarrollo de la Red Interinstitucional de Transparencia y Anticorrupción, (RITA): Estrategia de articulación entre entidades, cuyo objetivo es fortalecer los mecanismos de lucha contra la corrupción, acercar a los ciudadanos a las instituciones públicas mediante el uso de canales de participación ciudadana y transparencia, y prevenir actos que atenten contra el buen funcionamiento del Estado y la debida administración de los recursos públicos.

-Observatorio de Transparencia y Anticorrupción: Al interior de la Secretaría de Transparencia, se encuentra un grupo de trabajo encargado de diseñar herramientas para la medición y análisis del fenómeno de la corrupción, a partir de la interacción entre entidades públicas y privadas, ciudadanos, y organizaciones del orden nacional y territorial, para contribuir a elevar el nivel de transparencia en la gestión pública.

-Construcción del IV Plan de Acción Nacional de Estado Abierto de Colombia, que ha logrado compilar quince compromisos nacionales, territoriales, así como de entidades de la rama judicial y órganos de control.

-Desarrollo e Implementación del Portal Anticorrupción de Colombia, (PACO): Instrumento tecnológico creado para hacer analítica de datos, con el propósito de generar alertas tempranas o banderas rojas sobre posibles riesgos de corrupción. Es un punto que reúne información relevante para el control del fenómeno de la corrupción.

-Desarrollo e Implementación del Índice Anticorrupción, (INAC): Instrumento que busca analizar las capacidades institucionales de las entidades públicas en la lucha contra la corrupción, de tal forma que se conozcan las fortalezas y debilidades existentes. Con base en ello, entregar recomendaciones de política pública y brindar acompañamiento oportuno a las entidades para que mejoren en su agenda anticorrupción.

-Se encuentra en curso el Proyecto de Ley 341 de 2020 de Transparencia, Prevención y Lucha Contra la Corrupción que busca reforzar los pilares de prevención, sanción y fortalecimiento institucional para cerrarle el paso a los corruptos. Se aprobó en la Comisión Primera del Senado el Proyecto en comento.

Calle 7 No. 6-54, Bogotá, Colombia  
PBX (57 1) 562 9300  
Código Postal 111711

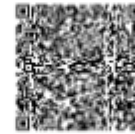
PÚBLICA



En los anteriores términos damos respuesta a su solicitud. En el evento de requerir información adicional, con gusto la atenderemos.

Cordialmente,

  
**MARTHA LIGIA ORTEGA SANTAMARIA**  
Asesora



Clave:8eGHBvviGW