

Observatorio de Fraude y Corrupción

El panorama y la importancia de la transparencia en la lucha contra la corrupción en Colombia

Laura María García Carrizosa¹

Diciembre 2022

Resumen

El dinamismo de la corrupción conlleva a proponer continuamente iniciativas para combatir este fenómeno que genera un impacto negativo a nivel económico, político y social. Dentro de las múltiples estrategias propuestas, la transparencia y el acceso a la información pública han sobresalido como herramientas claves para la lucha contra los actos corruptos. De esta forma, esta investigación tiene como propósito reconocer la importancia de la transparencia y el control social como mecanismos fundamentales para reducir la corrupción, así como realizar un diagnóstico de la situación en Colombia en cuanto a la información pública sobre control fiscal para el entendimiento y análisis de este flagelo que tanto afecta al país. El estudio reconoce que, si bien desde el Estado colombiano se han venido adelantando diversas acciones para mitigar la presencia de actos de fraude y corrupción, se requiere una mayor comunicación y coordinación interinstitucional para que las estrategias propuestas, basadas en información pública, tengan un resultado exitoso. En este mismo sentido, se hace énfasis en la relevancia de garantizar un entorno propicio para la consulta y el entendimiento de los datos públicos, así como asegurar su completitud, precisión y claridad, de forma que se produzcan acciones efectivas para la prevención y detección de escenario de corrupción.

Palabras claves: corrupción, transparencia, información pública, Colombia

¹ Analista de datos del Grupo Interno de Trabajo del Observatorio de Fraude y Corrupción de la Agencia ITRC.



Introducción

Se estima que la corrupción le cuesta a la economía mundial el 5% del PIB al año, equivalente a \$3.6 billones USD (Global Future Council on Transparency, 2022), por lo que existe un imperativo urgente de abordar esta problemática desde diferentes perspectivas y unir esfuerzos para minimizar su proliferación. La literatura ha destacado que uno de los principales problemas para establecer la dimensión de la corrupción recae en la complejidad de contar con datos confiables, debido a las limitaciones para descubrir, medir y condenar los múltiples actos fraudulentos que acontecen en los países (Villoria & Jimenez, 2012), (Cetina, 2016), (Tamayo & Ariza, 2021). Sin embargo, más allá de las dificultades para el estudio objetivo y veraz de la corrupción, existe una necesidad urgente de continuar investigando la forma eficiente de combatirla y así, promover el desarrollo económico y la justicia social, aumentar la confianza en el Estado, impulsar la prosperidad y propender por el máximo respeto y cumplimiento de los derechos humanos fundamentales, cuya aplicación se ve seriamente afectada como consecuencia de dicho flagelo.

De esta forma, uno de los aspectos en los que se ha venido creando conciencia a nivel mundial se refiere a la promoción de la transparencia, el acceso a la información y la interacción con la ciudadanía para el fortalecimiento de la integridad de las entidades y la lucha contra la corrupción (Grupo de Trabajo Especializado en la Lucha contra la Corrupción Transnacional- GTCT, 2021).

La transparencia se define como la cualidad de un gobierno, empresa, organización o persona de ser abierta en la divulgación de información, normas, planes, procesos y acciones², adicionalmente, este concepto implica que la gestión de los procesos se fundamenta en las actuaciones y las decisiones claras; por tanto, es importante que las entidades garanticen el acceso a la información pertinente de sus procesos para facilitar así el control social. Existe un consenso general de que la transparencia aumenta la probabilidad de detección de la corrupción, al reducir las barreras de acceso a la información, incrementar la supervisión y facilitar las posibilidades de indagación y escrutinio (UNODC, 2020). Así mismo, según OCDE (2014) la transparencia juega un rol transcendental tanto para fomentar la confianza pública en el gobierno, como para perseguir, dismantelar y condenar los actos corruptos.

De igual manera, se reconoce que la ciudadanía es el principal actor afectado por los hechos de corrupción, pues sobre ellos recaen los costos y las ineficiencias generadas por dichas malas prácticas, obstaculizando, entre muchos otros aspectos, la plena materialización de los derechos humanos fundamentales. Por consiguiente, se evidencia que su participación activa y el control sobre las acciones del Estado constituyen un elemento clave para reconocer y mitigar los espacios de

² OCDE, "Glosario de Términos Estadísticos", <http://stats.oecd.org/glossary>.



fraude y corrupción presentes en las instituciones. Un Gobierno Abierto³ es transparente y accesible para todo el público, permitiendo el libre flujo de información y el intercambio de conocimiento (Gurría, 2021). De esta forma, es posible que cualquier persona ejerza vigilancia y control sobre las acciones del gobierno, promoviendo un espíritu de inclusión, colaboración y confianza en el Estado.

La generación, procesamiento y visualización de datos ofrecen oportunidades para comunicar información, monitorear resultados, mejorar la gestión de recursos y habilitar canales de control desde la ciudadanía hacia el gobierno. A través de la publicación de datos abiertos es posible determinar relaciones, reconocer patrones y lograr descubrir entornos de corrupción. Adicionalmente, tal como lo señala Roberts (2002), el acceso potencial a mayor información no solo se limita a la reducción de las posibilidades de corrupción, sino que se convierte en un elemento clave para el fortalecimiento institucional y la confianza en el Estado.

Este creciente reconocimiento sobre el derecho al acceso a la información pública indica una mayor concientización de la sociedad sobre la necesidad de promover mecanismos para aumentar la transparencia y robustecer la confianza en las instituciones (Baena & Cruz, 2011), de manera que sea posible combatir el flagelo de la corrupción. No obstante, la información pública por sí sola no logra resolver el problema de la corrupción (World Bank, 2020). Si bien es cierto que la disponibilidad de datos puede conducir directa o indirectamente a reducir actos corruptos, para que se obtenga un resultado sostenible y significativo, también es fundamental que la ciudadanía actúe sobre la información que tiene a su disposición y así, se produzca un impacto considerable en la mitigación de espacios de fraude y corrupción. De esta forma, las medidas propuestas para incrementar la transparencia deben ir acompañadas de iniciativas que le permitan a la ciudadanía saber cómo actuar ante la información disponible y fortalecer su intervención (Lindstedt & Naurin, 2010).

Así mismo, tal como se señala en una publicación del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias CIAT, el uso de tecnologías disruptivas y el análisis de datos pueden ser usados por la ciudadanía como herramientas anticorrupción y como instrumentos para el fortalecimiento de la integridad pública (Collosa, 2021). Con el fin de complementar lo mencionado previamente, se realizó un análisis de la correlación existente entre el **índice de percepción de la corrupción** calculado por Transparencia Internacional⁴ (Transparency International, 2020) y la calificación dada a la categoría **“Acceso a la información pública y transparencia del**

³ Gobierno Abierto definido como una cultura de gobernanza por medio de la cual se promueve la transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación, con el fin de incentivar la democracia y el crecimiento inclusivo. Definición tomada de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto del 14/12/2017. <https://www.oecd.org/gov/Open-Government-Highlights-ESP.pdf>

⁴ Para mayor información sobre el cálculo del índice CPI y los resultados de la medición visitar: https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_Report_EN_0802-WEB-1_2021-02-08-103053.pdf

gobierno” suministrada por AS/COA (Americas Society and the Council of the Americas) y Control Risk (AS/COA; Control Risks, 2020) a través del cálculo del índice de capacidad para combatir la corrupción⁵.

El análisis se realizó para 15 países de Latinoamérica, según la información disponible, con el resultado de los indicadores para el año 2020. La figura 1 refleja la clara correlación existente entre la percepción de corrupción por país y el puntaje otorgado al acceso a información pública y transparencia. Por ejemplo, países como Uruguay y Chile que otorgan una mayor puntuación a la variable de transparencia son aquellos que, a su vez, reflejan un mayor puntaje al índice de percepción a la corrupción (un valor más alto implica menor nivel de corrupción). Por otro lado, países como Venezuela y Bolivia presentan puntuaciones muy bajas de acceso a la información y transparencia, y así mismo, una calificación menor en el indicador de percepción de corrupción (un valor más bajo implica mayor nivel de corrupción).

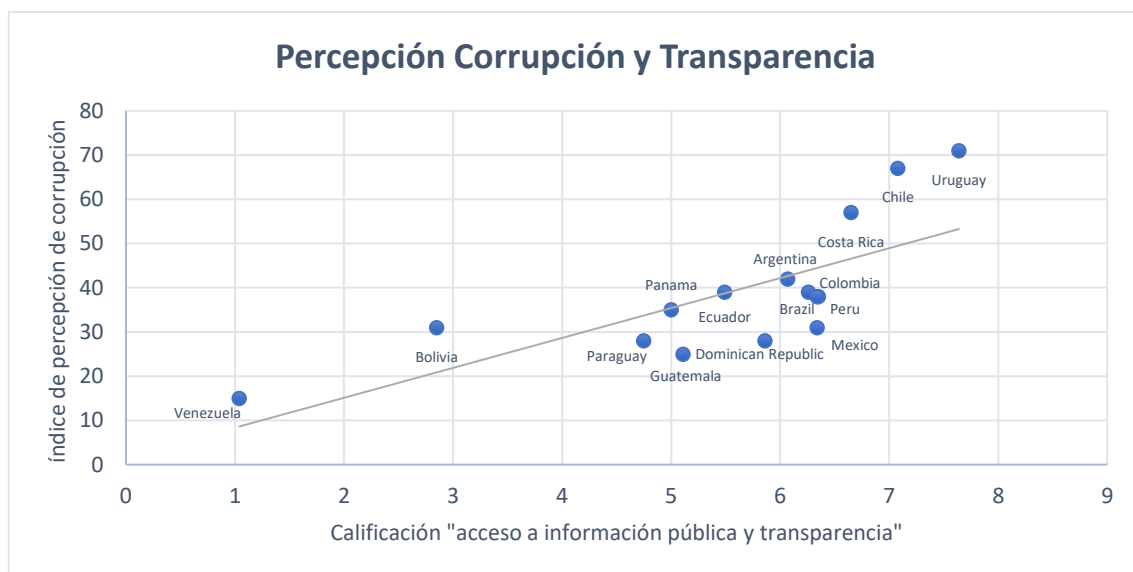


Figura 1. Relación entre la percepción de corrupción y la calificación otorgada al acceso a la información pública y transparencia por país.

Por consiguiente, se evidencia que existe una clara relación entre la percepción de corrupción y el nivel de acceso a la información y transparencia del Estado. Y es debido a la concientización y evidencia que existe sobre esta relación, que los gobiernos han venido adelantando diferentes alternativas en los últimos años encaminadas a este propósito. Por ejemplo, a partir de la VIII Cumbre de las Américas, celebrada en el 2018, y de los mandatos de la 48ª y 49ª Asamblea General de la OEA, se propuso el desarrollo de un Programa Interamericano de

⁵ Para mayor información sobre el cálculo del índice CCC y los resultados de la medición visitar: https://www.as-coa.org/sites/default/files/archive/2020_CCC_Report.pdf

Datos Abiertos para Prevenir y Combatir la Corrupción (PIDA), el cual fue aprobado en el 2019.

Específicamente dicho, el Programa busca acondicionar los marcos normativos para el uso de datos, publicar la información prioritaria que permita la prevención y sanción de la corrupción (como, por ejemplo, las contrataciones públicas), dar a conocer la herramienta a la ciudadanía en general para su aprovechamiento y realizar el seguimiento en la implementación de dicha iniciativa (OEA, 2021). Por todo lo descrito previamente, se resalta la importancia de continuar fomentando políticas que promuevan la disponibilidad de datos sobre la gestión y las acciones estatales, así como de facilitar el entendimiento sobre la información que tiene la ciudadanía a su disposición.

Caso Colombia

Tomando como caso de estudio a Colombia, país en el que entre 2016 y 2020 se reportó la pérdida de alrededor de \$13.6 billones de pesos colombianos por hechos de corrupción (Transparencia por Colombia, 2021), lo primero a considerar es que la Ley 1712 de 2014 de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública en Colombia regula el ejercicio de este derecho fundamental. Esta herramienta normativa tiene como objetivo que la información pública de cualquier entidad esté a disposición de toda la ciudadanía de manera completa, oportuna, accesible y procesable (Secretaría de Transparencia, 2015).

A partir de esto, las entidades han adelantado una ardua labor en la publicación de la información en sus páginas web garantizando el cumplimiento de la Ley. Adicionalmente, en el país se han adelantado otras alternativas para promover la transparencia de la gobernanza y el control social. Por ejemplo, el Congreso de la República expidió la Ley 2013 de 2019 la cual obliga a los altos mandatarios del Estado a publicar sus declaraciones de bienes y rentas y el registro de los conflictos de interés para ocupar un cargo público. Otra iniciativa puesta en marcha recientemente como parte del programa Gobierno Digital está relacionada con el proyecto “Datos abiertos”, el cual tiene como objetivo disponer información pública para que la ciudadanía pueda hacer uso bajo licencia abierta y sin restricciones. Hoy en día, la plataforma cuenta con más de 950 entidades que han publicado bases de datos en el portal, y existen más de 20 mil visualizaciones e investigaciones creadas a partir de estos conjuntos de datos abiertos (Datos abiertos, 2022).

En esta misma línea, durante el año 2020 la Secretaría de Transparencia de Colombia, creó el Portal Anticorrupción de Colombia (PACO) cuya finalidad es proporcionar a la sociedad civil la información más relevante para la lucha contra la corrupción en el país. En este espacio es posible tener acceso a los datos referentes a hechos de corrupción ya sancionados por las autoridades competentes, como es



Agencia del Inspector General de Tributos,
Rentas y Contribuciones Parafiscales

el caso de sanciones penales, disciplinarias, responsabilidades fiscales, colusiones en contratación pública, multas contractuales, registro de obras inconclusas, entre otros. A través de dicho portal, también es posible denunciar presuntos hechos de corrupción, así como consultar de manera georreferenciada las últimas noticias relacionadas con este asunto, de manera que se puedan reconocer patrones de comportamiento y tomar decisiones basadas en evidencias.

Aunado a lo anterior, la Procuraduría General de la Nación diseñó una estrategia para monitorear el cumplimiento de las normas relacionadas con la gestión pública territorial a través de un Índice de Gobierno Abierto (IGA) el cual agrupa diferentes indicadores de tres dimensiones tales como: organización de la información (por ejemplo: control interno, gestión documental), exposición de la información (por ejemplo: visibilidad de la contratación, sistema de gestión administrativa y financiera, etc.) y diálogo de la información (por ejemplo: gobierno electrónico, transparencia y rendición de cuentas, etc.). A partir de esto se obtiene la medición para las 1.101 alcaldías y 32 gobernaciones del país con la cual es posible determinar el nivel de reporte de información y el estado de avance en la implementación de algunas normas que buscan promover el fortalecimiento de la gestión pública territorial (Procuraduría General de la Nación, 2020). Los resultados permiten observar que existe una amplia brecha entre los puntajes obtenidos por gobernación; mientras en departamentos como Antioquia, Cundinamarca y Valle del Cauca el puntaje oscila en 83 puntos (sobre 100), para los departamentos de Chocó, San Andrés, La Guajira, Guainía y Vichada el puntaje oscila en 60 puntos. Estas diferencias significativas de más de 20 puntos reflejan la importancia de continuar trabajando en estrategias que permitan incrementar el acceso a la información pública a lo largo de todo el país, fortalecer la transparencia y disminuir la brecha entre regiones.

Continuando con la descripción de las buenas prácticas en materia de transparencia y acceso a la información pública en Colombia, en enero del año 2022 entró en vigencia la Ley 2195 de 2022 en la cual se señalan medidas específicas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción, tales como la obligatoriedad de todas las entidades de implementar programas de transparencia y ética pública, los cuales deben contemplar, entre otros, estrategias de transparencia, estado abierto, acceso a la información pública y cultura de legalidad (Función Pública, 2022). Así mismo, otra herramienta de gran utilidad para el fortalecimiento de la lucha contra la corrupción es la Red Interinstitucional de Transparencia y Anticorrupción (RITA), socializada en el año 2020 por la Vicepresidencia de la República, con el objetivo de generar una articulación interinstitucional, agrupar puntos focales de transparencia en las entidades (de orden nacional o territorial) para la generación de una red anticorrupción, realizar acompañamiento en el estudio y trámite de denuncias a las entidades que hacen parte de la red, acompañar la formulación e implementación de estrategias de

transparencia y acceso a la información pública, así como la actualización e implementación de los Planes Anticorrupción y los mapas de riesgos (Secretaría de Transparencia, 2021).

De igual manera, como esfuerzo del Estado colombiano, en 2012 se crea la Agencia ITRC⁶ quien, a través de su Observatorio de Fraude y Corrupción, publica los resultados de las actividades de vigilancia del fraude y la corrupción en la administración de tributos, rentas y contribuciones parafiscales que realizan la DIAN, Coljuegos y la UGPP. De esta forma, se logra recopilar, analizar y visibilizar ante la ciudadanía la información sobre los avances para el aseguramiento de los recursos públicos de la Nación.

Adicional a estas alternativas descritas anteriormente, existen otras múltiples iniciativas, también desde organizaciones privadas, orientadas a fomentar la transparencia y el acceso a la información pública en el país, como la página web “El monitor ciudadano”⁷ donde se publican hechos de corrupción reportados por fuentes de prensa nacionales y regionales desde 2016, o el informe del índice de transparencia de las entidades públicas calculado por la corporación “Transparencia por Colombia”⁸ con el cual se busca identificar debilidades en las instituciones que puedan propiciar espacios de fraude y corrupción, realizar ajustes o mejoras a los procesos y fortalecer las medidas y políticas institucionales anticorrupción. Todas estas herramientas reflejan los múltiples esfuerzos que se han venido adelantando en Colombia, desde el ámbito privado y público, para fomentar la transparencia y la participación ciudadana con el fin de combatir el flagelo de la corrupción.

Fuentes de información de corrupción fiscal en Colombia

De acuerdo con Transparencia por Colombia (2021) los hechos de corrupción en el país se categorizan en cuatro grupos tales como: corrupción administrativa (o también llamada corrupción fiscal), corrupción política, corrupción privada y finalmente corrupción judicial. Teniendo en cuenta que la corrupción fiscal es el principal tipo de corrupción en Colombia, con una representación de alrededor del 44%, se decidió centrar este capítulo en este tipo de corrupción. La corrupción fiscal se entiende como el abuso de poder por parte de un servidor público para obtener un beneficio propio o a favor de un tercero, ocasionando un detrimento al patrimonio público de la Nación. Este uso indebido de los recursos públicos repercute directamente en una reducción del dinero que debería ser invertido en el

⁶ La Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales –ITRC se encarga de proteger el patrimonio público frente a acciones de fraude y corrupción, mediante un modelo especializado e innovador de prevención, aseguramiento e investigación disciplinaria, para fortalecer la transparencia y la efectividad en la DIAN, COLJUEGOS y la UGPP. <https://www.itrc.gov.co/itrc/mision-vision-y-proposito-estrategico/>

⁷ El Monitor Ciudadano de la corrupción es una plataforma de información, investigación y seguimiento de hechos de fraude y corrupción en Colombia de Transparencia por Colombia. Tomado de <https://www.monitorciudadano.co/>

⁸ Transparencia por Colombia (capítulo de Transparencia Internacional) es una corporación encargada de liderar desde la sociedad civil la lucha contra la corrupción y la transparencia. Tomado de <https://transparenciacolombia.org.co/nosotros/sobre-nosotros/>



Agencia del Inspector General de Tributos,
Rentas y Contribuciones Parafiscales

mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, la reducción de la pobreza y en general el crecimiento económico y desarrollo del país.

De esta forma, surge la necesidad de crear mecanismos de control fiscal encargados de vigilar que no ocurran conductas fraudulentas en el manejo de los recursos públicos. Esta responsabilidad fiscal tiene como fin la preservación y fortalecimiento del patrimonio público, garantizando la debida utilización de dichos recursos y minimizando la posibilidad de conductas irregulares por parte de los funcionarios. En Colombia, la responsabilidad fiscal está atribuida a entidades nacionales y territoriales tales como La Contraloría General de la República y contralorías departamentales, distritales y municipales. La misión de La Contraloría General de la República es ejercer el control y la vigilancia fiscal a los fondos y bienes públicos, aplicando los principios de transparencia y verificando el debido cumplimiento de lo impuesto por la ley, de manera que se contribuya al desarrollo económico y sostenible del país.

Una de las competencias que le corresponde a La Contraloría es la llamada responsabilidad fiscal, entendida como la responsabilidad del servidor público por los recursos que debe administrar y salvaguardar de manera eficiente y eficaz. Por consiguiente, la ley 610 de 2000 define el proceso de responsabilidad fiscal como el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con la finalidad de establecer la responsabilidad de los funcionarios que durante el ejercicio de la gestión fiscal que realicen, causen por acción u omisión, un daño al patrimonio de la Nación. El objetivo de este instrumento jurídico es recuperar el patrimonio público que ha sido mal administrado y así, resarcir el daño ocasionado mediante el pago de una indemnización que compense el perjuicio sufrido (Función Pública, 2000) y sin perjuicio de otras acciones legales a que hubiera lugar.

A partir de lo anterior, se realizó una investigación a profundidad sobre las bases de datos públicas en esta materia. Los parámetros de búsqueda considerados se resumen a continuación:

- ✓ Cualquier tipo de información (datos, informes, índices) relacionada con una afectación al patrimonio público.
- ✓ Información que se encuentre actualizada (no más de cuatro años en los que se haya dejado de reportar/actualizar).
- ✓ Información concerniente a Colombia.
- ✓ Información de carácter público, es decir sin solicitud a ninguna a Entidad (ni para la recolección de datos ni para el entendimiento de la información).
- ✓ Información a nivel nacional, es decir no datos o medidas que aplique únicamente a nivel departamental o municipal. Esto dado que pueden existir iniciativas locales para la publicación de ciertos datos, los cuales se escapan del alcance de este estudio.



Al realizar una búsqueda de las bases de datos públicas relacionadas con el control fiscal para el entendimiento y análisis del fenómeno de la corrupción en el país, fue posible obtener el siguiente resumen diagnóstico del estado actual de la información disponible a la ciudadanía.

Tabla 1. Listado de bases de datos públicas relacionadas con el registro de actos reprobables y corrupción fiscal

Título	Descripción	Años de estudio	Fuente	Unidad de observación
Responsabilidades fiscales	Listado de las personas naturales o jurídicas que cuentan con procesos de responsabilidad fiscal en la Contraloría General de la República y las Contralorías departamentales, municipales o distritales.	2005-2022	Portal Anticorrupción de Colombia – PACO de La Secretaría de Transparencia	Individuos
Hechos de corrupción Radiografía 2016-2020	Hechos de corrupción reportados por fuentes de prensa nacionales y regionales entre enero 1 del 2016 y diciembre 31 de 2020.	2016-2020	Monitor Ciudadano de Transparencia por Colombia	Hechos
Sanciones Penales	Listado de delitos contra la administración pública, delitos contra el orden económico y social, y delitos contra mecanismos de participación democrática por Departamento y Municipio proporcionado por la Fiscalía General de la Nación.	2008-2018	Portal Anticorrupción de Colombia – PACO de La Secretaría de Transparencia	Sanciones
Sanciones disciplinarias SIRI	Sanciones disciplinarias certificables proferidas contra servidores, ex servidores públicos y particulares que desempeñen funciones públicas proporcionado por la Procuraduría General de la Nación.	2003-2022	Portal Datos Abiertos Gobierno	Individuos
Multas y sanciones contractuales	Datos sobre actos administrativos que imponen multas, sanciones, o inhabilidades a un contratista en el marco de la actividad contractual del Estado proporcionados por SECOP.	2010-2020	Portal Anticorrupción de Colombia – PACO de La Secretaría de Transparencia	Individuos
Resultados Auditorías	Resultado de la Ejecución del Plan General de Auditorías proporcionado por la Auditoría General de la Nación, incluyendo la modalidad de auditoría y el tipo de hallazgo.	2019-2022	Portal Datos Abiertos Gobierno	Sujeto auditado

A través de la tabla 1, se denota que la principal base de datos pública asociada con actos de corrupción fiscal hace referencia a la lista de personas que cuentan con procesos de responsabilidad fiscal, suministrada por el portal PACO en línea con los datos de la Contraloría General de la República. Esta publicación es de vital importancia dado que limita la posibilidad que personas declaradas fiscalmente

responsables continúen ocasionando un detrimento a los recursos de la Nación al no estar habilitadas para ostentar un cargo público o contratar con el Estado. Según el informe de gestión de la Contraloría para el año 2021, se profirieron 305 fallos con responsabilidad fiscal por valor de \$7.8 billones, y se logró el resarcimiento del daño causado al patrimonio público por valor de \$ 4.48 billones. Así mismo, a mayo de 2022, se contaba con el registro de más de cinco mil responsables fiscales con deudas con el Estado (Contraloría General de la República, 2021).

Es importante mencionar que los datos expuestos previamente están asociados con el registro de hechos, acciones o procesos que puedan ser calificados como reprobables por algún organismo de control y que pueden llegar a ocasionar un detrimento al patrimonio de la Nación. Sin embargo, adicional a las fuentes mencionadas previamente, el Programa Interamericano de Datos Abiertos para Prevenir y Combatir la Corrupción (PIDA), por ejemplo, cuenta con una categoría dedicada a bases de datos que están relacionadas con procesos sensibles que pueden derivar en actos de corrupción, algunas de las cuales ya se encuentran publicadas tales como: fuentes de financiación y donantes de políticos y partidos políticos (Consejo Nacional Electoral), Gasto público desagregado de las entidades del orden Nacional (Ministerio de Hacienda), Registro de Contratos y contratistas de gobierno (Colombia Compra Eficiente), Cambios en regulaciones (Senado de la República y Cámara de Representantes), entre otros.

Adicionalmente, en términos de información pública sobre corrupción en el país, también se encuentran publicados diferentes informes e indicadores que le brindan al ciudadano un panorama sobre el nivel de corrupción en Colombia, los cuales se describen en la siguiente tabla.

Tabla 2. Listado de índices públicos relacionados con mediciones de corrupción

Título	Descripción	Años de estudio	Fuente	Alcance	Nivel
Índice de percepción de la corrupción	Medición que clasifica a 180 países a nivel mundial de acuerdo con el nivel de percepción de corrupción en el sector público, a través de datos de 13 fuentes externas. Se considera el indicador principal de corrupción a nivel global.	2012-2021	Transparencia Internacional	Internacional	País
Barómetro global de corrupción América Latina y el Caribe	Estudio de opinión pública, a través de encuestas, sobre percepciones en materia de corrupción, así como experiencias directas de los ciudadanos con el soborno en América Latina y el Caribe	2019	Transparencia Internacional	Internacional	País
Índice Nacional Anticorrupción (INAC)	Medición (índice de índices) que analiza las capacidades institucionales de las entidades públicas en la lucha contra la corrupción y brinda recomendaciones de política pública a	2018-2021	Secretaría de Transparencia	Nacional	Entidad



	partir de fuentes de información oficiales y objetivas de entidades nacionales.				
Índice de Transparencia de las Entidades Públicas ITEP	Iniciativa que busca contribuir a la prevención de hechos de corrupción en la gestión administrativa del Estado (a nivel nacional, departamental y municipal), al calificar el riesgo de corrupción para cada una de las entidades bajo estudio.	2015-2016	Transparencia por Colombia	Nacional	Entidad
Índice de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ITA)	Calificación individual por entidad sobre el grado de cumplimiento normativo por parte de los sujetos obligados de la Ley de Transparencia, mide exclusivamente el grado de cumplimiento de las obligaciones de publicar su información derivadas de la Ley 1712 de 2014, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	2020-2022	Procuraduría General de la Nación	Nacional	Entidad
Índice de Gobierno Abierto (IGA)	Indicador que determina el nivel de reporte de información cualitativa y cuantitativa, así como el estado de avance en la implementación de algunas normas que buscan promover el fortalecimiento de la gestión pública territorial.	2012-2020	Procuraduría General de la Nación	Nacional	Alcaldías y Gobernaciones
Índice Integral de Legalidad (INTEGRA)	Medida que evalúa la legalidad y la transparencia de las entidades en presencia de factores de riesgo que amenazan su gestión y su cumplimiento. Este indicador de riesgo se basa en la construcción de una medida de capacidad (en términos de procesos y resultados) y una de amenazas por el no cumplimiento debido a su localización y a la ausencia de entidades regionales de control.	2017-2018	Procuraduría General de la Nación	Nacional	Entidad
Encuesta sobre ambiente y desempeño institucional nacional (EDI)	Percepción de los servidores públicos que trabajan en las entidades del orden nacional, específicamente en temas como: socialización del mapa de riesgos en la entidad, capacitación sobre el Plan Anticorrupción y de Atención Ciudadana, estrategias efectivas para prevenir la incidencia de prácticas irregulares en la entidad y los factores que influyen para que se presenten prácticas irregulares en la administración pública.	2010-2021	Departamento Administrativo Nacional de Estadística	Nacional	Entidad

Estos diferentes índices descritos en la tabla 2 le permiten a la ciudadanía visualizar de manera macro el estado actual no solo de los niveles de corrupción a nivel nacional o por Entidad, sino tener acceso a otras mediciones como indicadores de transparencia, acceso a la información pública y cumplimiento de la normatividad vigente; por lo que pueden considerarse un recurso complementario a disposición del público para el análisis del fenómeno del fraude y la corrupción en el país.



Discusión y conclusiones

A través de este artículo es posible reconocer la importancia de la transparencia y el acceso a la información pública como mecanismos fundamentales en la lucha contra la corrupción. Hoy en día, existen múltiples iniciativas que combinan la cantidad elevada de datos con el análisis descriptivo y predictivo para desarrollar herramientas anticorrupción y servir como soporte para la toma de decisiones. El uso de los datos disponibles puede aportar no solo a la prevención de la corrupción sino a la investigación de conductas fraudulentas y a las respectivas sanciones en el caso de que se produzcan. A través del análisis de la información pública es posible reconocer patrones en los actos delictivos, entender el modo de operación, vigilar el cumplimiento de la normativa establecida, advertir situaciones sospechosas, identificar tendencias de comportamiento, detectar irregularidades, cruzar fuentes de datos, entre otras acciones que propendan por la reducción de espacios de fraude y corrupción.

Así mismo, la participación ciudadana fomenta la confianza que debe existir entre sociedad y Estado y promueve un accionar ético y transparente. De esta forma, se reconoce que el uso de tecnologías de punta, la digitalización de los servicios del Gobierno, y la implementación de técnicas avanzadas de datos contribuyen significativamente en el proceso de lucha contra la corrupción. Es importante resaltar que, si bien existe un consenso generalizado de la relevancia de la disponibilidad de datos para el entendimiento de las acciones de fraude y corrupción, se evidencia una escasez literaria en cuanto al impacto directo del acceso a datos públicos con la reducción de actos fraudulentos, así como la cuantificación de este vínculo. Usualmente las investigaciones documentan la relevancia de disponer información para el ciudadano, pero existen limitantes en cuanto a abordar la relación de causalidad o correlación entre la presencia de datos públicos y la mitigación de la corrupción. Adicionalmente, es clave reconocer que no basta con proporcionar datos públicos a la ciudadanía, sino que las entidades deben asegurar su completitud, veracidad, precisión, así como una estructura clara, organizada y comprensible, de forma que sea posible obtener el máximo provecho de la información disponible.

Para el caso específico de Colombia, se destacan las múltiples iniciativas lideradas por diferentes organismos del orden público nacional para difundir información, fomentar la transparencia y aumentar el control social. Todas estas herramientas juegan un papel trascendental, no solo en brindarle a la ciudadanía un mayor acceso a los datos para ejercer una vigilancia del patrimonio público, sino también en el hecho de transmitir un mensaje desde el Estado respecto de su interés de combatir el fraude y la corrupción. Sin embargo, es fundamental resaltar que la cantidad de datos actualmente disponible no es suficiente para llevar a cabo análisis de profundidad que permitan entender el fenómeno de la corrupción en el país.



Agencia del Inspector General de Tributos,
Rentas y Contribuciones Parafiscales

Adicionalmente, se evidencia que existen muchas iniciativas, que si bien es cierto tienen un objetivo relevante, se encuentran desvinculadas, por lo que su alcance se limita a acciones muy específicas.

Solo por mencionar un ejemplo, la base de datos de responsables fiscales se encuentra publicada tanto en el portal PACO como en el portal de datos abiertos del Gobierno y con ciertos registros de diferencia (posiblemente debido a la aplicación de ciertos filtros), lo cual puede llegar a confundir al ciudadano, así como generar inquietudes sobre la completitud y precisión de los datos consignados. Si las entidades disponen de diferentes maneras los datos y en diversos sistemas de información, se complejiza considerablemente el tratamiento de la información y se incrementa la probabilidad de cometer errores en el análisis de datos, por lo que la uniformidad, centralización y coordinación juega un papel fundamental en este punto.

Otro aspecto crucial evidenciado en la búsqueda de información pública recae en la limitada explicación brindada a la ciudadanía sobre los datos publicados, por ejemplo: el tipo de datos, la unidad de observación, el alcance, el diccionario de variables, las fechas de la información, entre otros. De esta manera, se genera un espacio para que el ciudadano interprete a su manera los datos disponibles, sin tener la certeza que sea la correcta o, por otro lado, que prefiera no analizarlos debido a la inexactitud en los posibles resultados obtenidos. Adicional a esto, en algunos casos la información es difícil de encontrar pues no está claramente explícito el canal de acceso, o la información se encuentra dispersa en diferentes secciones o no se registra la explicación detallada de las fuentes de información. En términos generales, para el caso de Colombia se vislumbra que existe una alta cantidad de propuestas de gran utilidad para combatir la corrupción pero que se encuentran dispersas y desvinculadas las unas con las otras, lo que dificulta su efectividad y la obtención de los resultados esperados.

De igual manera, es fundamental trabajar en la accesibilidad a la información con el fin de que se dispongan de forma más clara, sencilla y amigable los datos hacia la ciudadanía, al mismo tiempo que se logre homogenizar la información para facilitar su intercambio efectivo. A partir de lo anterior, se menciona la relevancia de generar conexiones entre entidades, fortalecer la cooperación interinstitucional, unir esfuerzos, asegurar la coherencia entre las fuentes de datos dispuestas al público, compartir conocimiento y generar mayor impacto. En esa dirección, se podría obtener no solo un mayor alcance, sino mejores resultados en términos de efectividad, optimización de recursos e impacto en la lucha contra la corrupción.

Así mismo, el escenario ideal consistiría en centralizar los datos en un único sistema de información, tal como se está adelantando a través del Gobierno Digital, de tal forma que si el público está interesado en consultar sabe que debe dirigirse en



Agencia del Inspector General de Tributos,
Rentas y Contribuciones Parafiscales

primera instancia a dicho sistema, y de ahí pueda ser redirigido a la Entidad que corresponda. En este sentido, también se hace necesario garantizar que se cuenta con el marco normativo para llevar a cabo las iniciativas generadas, así como disponer de los recursos físicos, humanos y económicos que se requieran para adelantar dichas propuestas como, por ejemplo, la creación de unidades o proyectos especiales dentro de las instituciones y el aumento de la capacidad administrativa para tal fin. En este punto también es fundamental resaltar la importancia de garantizar el cumplimiento de La Ley 1581 de 2012 en cuanto a la protección de datos personales, así como el cumplimiento de la normativa en cuanto a la confidencialidad de la información, de manera que se tenga certeza sobre la viabilidad y pertinencia de la publicación de datos abiertos a la ciudadanía.

En igual sentido, la promulgación efectiva a nivel nacional de las ideas creadas por cada entidad se convierte en un elemento clave para dar a conocer las iniciativas que se vienen adelantando en materia de publicación de datos, transparencia y digitalización, de manera que no se repitan o traslapen las acciones, sino que, por el contrario, se unan esfuerzos para trabajar en conjunto y lograr mayores resultados. De acuerdo con lo anterior, se realizó un análisis DOFA⁹ que resume las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas encontradas a través del estudio de la información pública disponible para el análisis del fenómeno de la corrupción en Colombia.

⁹ DOFA: herramienta en la cual se consolidan las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas identificadas de un proceso, con el fin de analizar las estrategias a ejecutar. Definición adaptada de <https://definicion.de/dofa/>

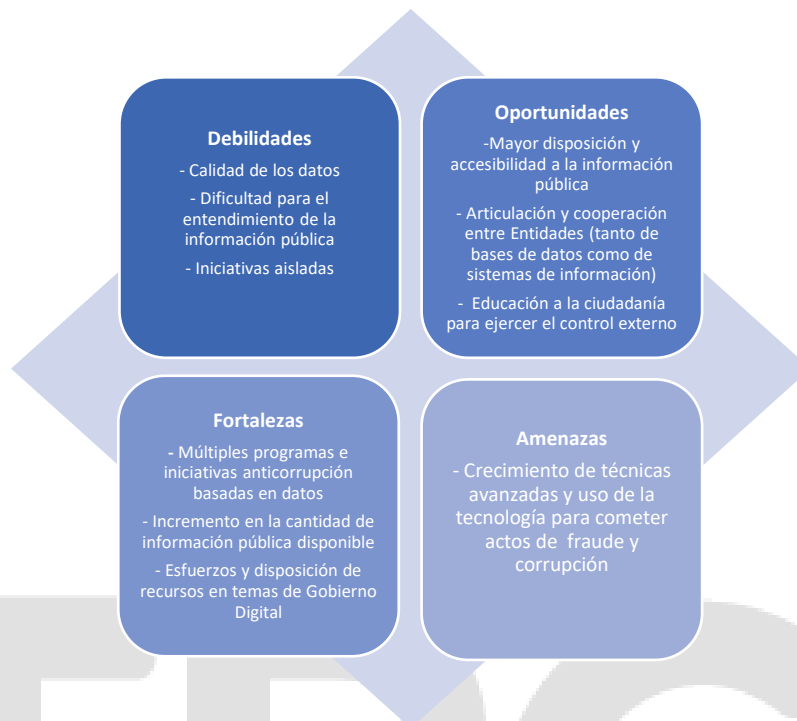


Figura 2. Análisis DOFA acceso a la información pública y transparencia

En términos generales las conclusiones derivadas de esta investigación recaen en la importancia de promover la transparencia y el acceso a la información pública, con el fin de fortalecer el control ciudadano, fomentar el compromiso de la ciudadanía con el cuidado del patrimonio de la Nación y generar mecanismos de apoyo para la prevención, detección y sanción de hechos de fraude y corrupción. No obstante, es fundamental que el Estado proporcione los medios necesarios para acceder a la información, garantice la calidad de los datos y provea los mecanismos que se requieran para su difusión. Así mismo, se requiere comunicación y coordinación interinstitucional, colaboración entre entidades y cooperación entre todos los actores involucrados para que las estrategias en la lucha contra la corrupción, basadas en información pública, tengan un resultado exitoso.

En esta misma línea, las iniciativas de transparencia deben estar orientadas a facilitar la captación de la información, disponer de un entorno propicio para la consulta de datos, garantizar la completitud, precisión y claridad de la información, generar interconexiones entre bases de datos, entre otras acciones que deriven en resultados de valor para la prevención y detección de actos de corrupción, así como la toma de decisiones y la ejecución de políticas públicas orientadas a tal fin.



Bibliografía

- AS/COA; Control Risks. (2020). *The Capacity to Combat Corruption (CCC) Index*. Obtenido de https://www.as-coa.org/sites/default/files/archive/2020_CCC_Report.pdf
- Baena, P., & Cruz, J. (2011). Access to Information and Targeted Transparency Policies . *Inter-American Development Bank, Institutional Capacity and Finance Sector* .
- Cetina, C. (2016). Corrupción: medición del problema y los problemas de su medición. *Diálogos sobre la Transparencia - Policy Paper-Secretaría de Transparencia*.
- Collosa, A. (2021). *¿Cómo la digitalización puede aportar transparencia y eficiencia en la tributación?* Obtenido de <https://www.ciat.org/como-la-digitalizacion-puede-aportar-transparencia-y-eficiencia-en-la-tributacion/>
- Contraloría General de la República. (2021). *Resumen Informe de gestión al Senado y la Presidencia de la República*. Obtenido de https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/3420600/Informe_Gestion+2021-2022.pdf/cb9c7bfd-5df6-42bb-d136-cf97dc1dd320?t=1660149062812
- Datos abiertos. (2022). *Datos abiertos*. Obtenido de <https://www.datos.gov.co/>
- Función Pública. (2000). *Ley 610 de 2000*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5725#:~:text=La%20responsabilidad%20fiscal%20tiene%20por,por%20la%20respectiva%20entidad%20estatal.>
- Función Pública. (2022). *LEY No. 2195 DE 2022*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=175606#:~:text=La%20presente%20Ley%20tiene%20por,e%20integridad%20y%20recuperar%20la>
- Global Future Council on Transparency. (2022). *World Economic Forum*. Obtenido de <https://www.weforum.org/communities/gfc-on-transparency-and-anti-corruption>
- Grupo de Trabajo Especializado en la Lucha contra la Corrupción Transnacional-GTCT. (2021). *Manual de buenas prácticas de la lucha contra la corrupción*. OLACEFS.
- Gurría, A. (2021). *Openness and Transparency - Pillars for Democracy, Trust and Progress*. Obtenido de <https://www.oecd.org/corruption/opennessandtransparency-pillarsfordemocracytrustandprogress.htm>
- Lindstedt, C., & Naurin, D. (2010). Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing. *International Political Science Review*, 301-321.
- OCDE. (2014). *Anti-corruption Initiative for Asia Pacific*. OCDE.



- OEA. (2021). *Guía de implementación del PIDA, Programa Interamericano de Datos Abiertos para Prevenir y Combatir la corrupción PIDA*. Obtenido de <http://portal.oas.org/LinkClick.aspx?fileticket=2CjQkoYdGRI%3D&tabid=811>
- Procuraduría General de la Nación. (2020). *Índice de Gobierno Abierto*. Obtenido de https://www.procuraduria.gov.co/portal/que_es_IGA.page
- Roberts, A. (2002). *Acceso a la información: La llave para la democracia*. Neuman, L. (ed.): Carter Center.
- Secretaría de Transparencia. (2015). *Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública*. Obtenido de <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/5067224/14535305/ABC+LEY+DE+TRANSPARENCIA.pdf/68516da7-3ea2-4d64-9ca6-32bfb3737190#:~:text=La%20Ley%201712%20de%202014,informa%2D%20ci%C3%B3n%20p%C3%BAblica%20en%20Colombia>.
- Secretaría de Transparencia. (2021). *Manual Red Interinstitucional de Transparencia y Anticorrupción – RITA*. Obtenido de <https://www.inci.gov.co/sites/default/files/transparenciaok/Manual%20de%20Transparencia%20RITA.pdf>
- Tamayo, F. L., & Ariza, L. J. (2021). La política criminal frente a la corrupción en los ordenamientos jurídicos iberoamericanos. En *Respuestas Nacionales e Internacionales al Fenómeno de la Corrupción* (págs. 237-261). Valencia: Tirant lo blanch.
- Transparencia por Colombia. (2021). *Así se mueve la corrupción Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016 – 2020*. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/2021/12/02/asi-se-mueve-la-corrupcion-radiografia-de-los-hechos-de-corrupcion-en-colombia/>
- Transparencia por Colombia. (2021). *Así se mueve la corrupción Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016 – 2020*. Obtenido de <https://transparenciacolombia.org.co/2021/12/02/asi-se-mueve-la-corrupcion-radiografia-de-los-hechos-de-corrupcion-en-colombia/>
- Transparency International. (2020). *Corruption Perception Index 2020*. Obtenido de https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_Report_EN_0802-WEB-1_2021-02-08-103053.pdf
- UNODC. (2020). *Detecting and Investigating Corruption-Transparency as a precondition*. UNODC Module Series on Anti-Corruption.
- Villoria, M., & Jimenez, F. (2012). ¿Cuánta corrupción hay en España? Los problemas metodológicos de la medición de la corrupción. *Revista de estudios políticos*(156), 13-47.
- World Bank. (2020). Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption. *World Bank Group*.