

## **ABECÉ PROYECTO DE LEY INTEGRAL DE TRANSPARENCIA, PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN**

**27 de octubre de 2020**

### **¿Qué es el Proyecto de Ley Unificado de lucha contra la Corrupción?**

Es un articulado con el que se busca fortalecer las acciones de prevención y lucha contra la corrupción, elaborado por los miembros de la Comisión Nacional de Moralización y otras entidades. La iniciativa es liderada por el Presidente y la Vicepresidente de la República, en coordinación con la Secretaría de Transparencia.

### **¿Cuál es el objetivo del Proyecto de Ley?**

Implementar herramientas que contribuyan a la prevención de los actos de corrupción, la cultura de la legalidad, la corresponsabilidad, la integridad y el buen manejo de los recursos públicos. A su vez, busca fortalecer la institucionalidad para tener más y mejores competencias para atacar la corrupción.

### **¿Quién tuvo la iniciativa de la creación del Proyecto de Ley?**

La Vicepresidente de la República, a través de la Secretaría de Transparencia, inició un trabajo de compilación y estudio de proyectos de ley que fueron archivados, así como de recomendaciones internacionales y vacíos o falencias legales que impiden un mejor desempeño de las instituciones que luchan contra la corrupción. El resultado fue expuesto ante la Comisión Nacional de Moralización, y por instrucción del Presidente de la República, se conformaron mesas de trabajo para elaborar un proyecto de ley concertado.

En este proyecto participaron 25 entidades del Estado, con el fin de hacer un trabajo conjunto y coordinado. Cada entidad aportó la solución desde su competencia y conocimiento directo, sobre los temas que requieren una regulación urgente. El proyecto trae nuevas herramientas que permitirán realizar mejores investigaciones y capturar a los delincuentes antes de que se cometa el delito.

### **¿Qué entidades participaron en su creación?**

25 entidades del Estado, entre las que se encuentran la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, la Unidad de Información y Análisis Financiero - UIAF, la Superintendencia de Sociedades, la Superintendencia Financiera, la Superintendencia de Notariado y Registro, la Superintendencia de Industria y Comercio, la Superintendencia de Servicios Públicos, la Superintendencia de Salud, el Departamento Administrativo de la Función Pública, la Agencia Nacional de Contratación -Colombia Compra Eficiente- y la Auditoría General de la Nación.

## **¿Cómo se creó el Proyecto de Ley?**

Con base en el estudio y compilación de materias realizado por la Secretaría de Transparencia, con base en la instrucción del Presidente de la República en la Comisión Nacional de Moralización, se realizaron seis (6) mesas de trabajo conjuntas con las entidades para revisar los textos propuestos y hacer las modificaciones pertinentes, a su vez, se sostuvieron tres (3) mesas focalizadas en temas específicos, múltiples reuniones con cada una de las entidades y varias revisiones escritas de los artículos.

El articulado se presentó ante el Consejo de Política Criminal que, desde su perspectiva, otorgó el aval y señaló algunas recomendaciones que se encuentran incorporadas en el proyecto. Por último, se presentó el proyecto ante los miembros de la Comisión Nacional de Moralización, quienes dieron sus últimas impresiones y se propusieron otros temas que fortalecen la iniciativa.

## **¿Cuál es la estructura del Proyecto?**

El proyecto tiene tres grandes pilares: prevención, sanción y fortalecimiento institucional, que se desarrollan en 12 capítulos temáticos y 91 artículos.

## **¿Cuáles son los temas del Proyecto?**

1. Medidas de protección para los quejosos, denunciantes o quien informe actos de corrupción.
2. Responsabilidad de las personas jurídicas.
3. Fortalecimiento de la Extinción de Dominio.
4. Beneficiario Final.
5. Sistemas de intercambio de información, articulación y colaboración para la lucha contra la corrupción.
6. Pedagogía para la promoción de la transparencia y lucha contra la corrupción.
7. Fortalecimiento administrativo para la lucha contra la corrupción.
8. Fortalecimiento de la transparencia en el proceso de elección de personeros y en el desarrollo de su gestión.
9. Disposiciones en materia de daño y reparación de los afectados por actos de corrupción.
10. Ajustes a la acción de repetición contenida en la Ley 678 de 2001.
11. Ajustes al régimen disciplinario para combatir la corrupción
12. Disposiciones en materia contractual para la moralización y la transparencia

## **¿Cómo contribuye el contenido para reforzar la confianza de la ciudadanía en las instituciones?**

Con este proyecto de Ley se busca fortalecer e implementar herramientas que permitan mayor prevención y pedagogía. Así, se establece un sistema de prevención que comprende la protección del denunciante, canales seguros de denuncia, programas de transparencia y ética empresarial de obligatorio cumplimiento para todos los sectores, los cuales contienen un fuerte componente de cultura de legalidad e integridad. Así mismo, se conocerá quienes son las personas naturales que manejan los hilos de los entramados societarios corruptos. El ciudadano podrá ser resarcido por los actos de corrupción y los dineros públicos serán reintegrados.

Con ello, se promueve la prevención de los hechos de corrupción, la transparencia en las instituciones del Estado y se cierran espacios que generan la posibilidad de que se cometan hechos ilícitos.

## **¿Qué busca cada capítulo?**

### **1. Medidas de protección para los quejosos, denunciantes o quien informe actos de corrupción.**

## **¿Por qué es necesario crear más medidas de protección?**

La protección es una manera de fomentar las denuncias, pues las personas en ocasiones renuncian a denunciar o atestiguar por temor a las represalias. A pesar de las medidas generales que existen para la protección de denunciantes, testigos, víctimas del conflicto y otros actores, tales como la protección por acoso laboral dispuesto en la Ley 1010 de 2006 o el Programa de Protección y Asistencia de la Fiscalía General de la Nación, ninguno de éstos hace referencia expresa a los denunciantes de actos de corrupción y no cumplen con los estándares internacionales en la materia, lo cual imposibilita que existan políticas de incentivo a la denuncia de actos de corrupción y su consecuente efecto positivo en la sociedad y en la salvaguarda de los bienes públicos.

## **¿Cuál es el principal obstáculo de la denuncia de actos de corrupción en Colombia?**

El temor a las represalias. El barómetro Global de la Corrupción 2019 muestra que el 78% de las personas cree que sufrirá represalias si denuncia actos de corrupción. Para el 2018, en la encuesta Latinobarómetro se evidenció que el 50% de las personas encuestadas prefieren guardar silencio y no denunciar ante la presencia de actos de corrupción.

## **¿Cómo se protegerá al denunciante?**

El Proyecto de Ley establece que la protección se realizará en el ámbito físico y laboral, así como la protección de la identidad, para las personas que entreguen información relacionada con los delitos contra la administración pública, el patrimonio económico, el medio ambiente, el orden económico y social, la financiación del terrorismo y de grupos de delincuencia organizada y faltas o infracciones disciplinarias relacionadas con estas conductas y soborno transnacional.

## **2. Responsabilidad de las personas jurídicas**

### **¿Por qué es necesario establecer la responsabilidad de las personas jurídicas en los actos de corrupción que cometan sus representantes?**

En Colombia, con excepción de los actos de soborno transnacional, las conductas corruptas no tienen un sistema sancionatorio para las personas jurídicas y al no existir sanción por las conductas ilícitas cometidas al interior de las empresas hay espacio para la impunidad. Este Proyecto de Ley reconoce que las empresas han jugado un rol trascendental en los grandes escándalos de corrupción, y por ende, deben no solo establecer parámetros de comportamiento exigentes dentro de su organización, a través de los Programas de Transparencia y Ética Empresarial, sino que al tolerar o permitir la comisión de delito, deben ser sancionadas administrativamente cuando la persona natural que tenga la capacidad de obligar a la empresa haya sido condenada por sentencia judicial o principio de oportunidad.

Las empresas, entramados societarios y estructuras sin personería jurídica no podrán ser utilizadas para cometer actos punibles, difuminar la responsabilidad de las personas naturales e imposibilitar las investigaciones tanto de carácter penal como administrativo.

### **¿Cuándo se sancionará a la persona jurídica?**

En este proyecto se hace énfasis en la responsabilidad de las personas jurídicas cuando exista un fallo condenatorio o principio de oportunidad contra directores, administradores, representantes legales, revisores fiscales u otros funcionarios o empleados que con su delinquir beneficiaron a las personas jurídicas y sucursales de sociedades extranjeras domiciliadas en Colombia, a las personas que integren uniones temporales o consorcios, a las empresas industriales y comerciales del Estado, empresas de economía mixta y entidades sin ánimo de lucro.

## **¿Qué se entiende como persona jurídica?**

Para efecto del proyecto de ley, la definición de personas jurídicas incluye a las sucursales de sociedades extranjeras domiciliadas en Colombia, las personas que integren uniones temporales o consorcios, las empresas industriales y comerciales del Estado y empresas de economía mixta y a las entidades sin ánimo de lucro.

### **3. Extinción de Dominio**

#### **¿Para qué se reforma la figura de la extinción de dominio?**

Para agilizar el trámite de la extinción de dominio y la monetización de los bienes objeto de esta medida.

#### **¿Cómo se mejora el proceso de monetización de los bienes objeto de extinción de dominio?**

Actualmente, la ley contempla la posibilidad de que los bienes sujetos a medidas cautelares con fines de extinción de dominio puedan enajenarse de manera temprana. Sin embargo, no es tan clara esta posibilidad en aquellos casos en los que las medidas inscritas sobre el bien sean con fines de comiso. Por esta razón, se propone incluir un artículo que habilite la enajenación temprana de bienes afectados con medidas cautelares con fines de comiso, esto con el objetivo de facilitar su monetización y administración.

### **4. Beneficiario Final**

#### **¿Por qué es necesario saber quiénes son los beneficiarios finales de las empresas?**

Actualmente, en Colombia los beneficiarios finales, esas personas naturales que controlan, poseen o manejan las estructuras societarias, resultan invisibles para las entidades de control, por tal razón, es muy difícil seguirles el trazo a los dineros del lavado de activos o de la corrupción.

#### **¿Cómo se detectará a los beneficiarios finales?**

El Proyecto de Ley contempla la creación del Registro Único de Beneficiarios Finales (RUB), el cual será administrado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, y al cual tendrán acceso las entidades que en cumplimiento de sus funciones legales y Constitucionales ejerzan inspección, vigilancia y control o tengan funciones de investigación fiscal o disciplinarias u orientadas a combatir el lavado de activos, financiación del terrorismo, soborno transnacional, conglomerados e intervención por captación no autorizada.

## **¿Existe alguna excepción para evitar estar en el Registro Único de Beneficiarios Finales?**

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

## **5. Sistemas de Información de Lucha contra la Corrupción**

### **¿Por qué es necesario crear programas unificados de acceso a la información?**

Las diferentes competencias que tienen las entidades y los órganos de control en el país, generan una serie de información desde la experticia de cada una de estas, que termina siendo de uso exclusivo para cada entidad. Con el proyecto de ley, se busca eliminar las barreras que existen frente al acceso a la información entre entidades, evitando que esté dispersa y fragmentada, teniendo en cuenta que la mayor fuente de transparencia es la información.

### **¿Los programas de información ayudarán a combatir la corrupción?**

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

### **¿Qué plantea el Proyecto de Ley con respecto a los programas de información?**

Con el presente articulado se buscan dos objetivos principales: Primero, que la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, administre un portal de información pública y abierta, bajo la premisa del Estado Abierto, para que los ciudadanos tengan información fidedigna y que su participación no se limite a la consulta, sino que sirva como soporte para adelantar denuncias y promover el control y sanción de la corrupción. A su vez, este portal permitirá generar estudios y documentos que fundamenten las políticas públicas.

Asimismo, se crea el Centro de Información, Análisis y Reacción Inmediata Interinstitucional de Lucha contra la Corrupción, el cual tendrá acceso a los sistemas de información y bases de datos de las diferentes entidades públicas o privadas, de manera oportuna y en tiempo real, permitiendo hacer seguimiento eficiente a los recursos públicos en todos sus ciclos, desde su fuente hasta su ejecución, los proyectos, planes, programas públicos y privados que tengan impacto público, y contará con medios de comprobación con la ciudadanía sobre la entrega de bienes y servicios. Esta información servirá como base para la reacción inmediata articulada y en coordinación armónica entre las entidades.

## **6. Pedagogía para la promoción de la transparencia y lucha contra la corrupción**

### **¿Por qué es necesario hacer pedagogía en torno a temas de transparencia y lucha contra la corrupción?**

Es preciso introducir elementos que permitan educar a las futuras generaciones de colombianos en materia de ética y participación ciudadana para la prevención de la corrupción. Con este instrumento se pretende contrarrestar algunos factores culturales que favorecen prácticas corruptas, estableciendo una cultura de legalidad, integridad y transparencia que permita un mejor control social.

### **¿Cómo la educación en temas de corrupción puede ayudar a combatirla?**

Según el DANE, el 96,9% de las personas considera que pagar un soborno es aceptable para agilizar o facilitar la prestación de un servicio; el 96,1% un trámite; el 96,9%, el acceso a un subsidio; y el 97%, para una reducción o eliminación de multas o impuestos. Por ello, la educación es la mejor herramienta para contrarrestar los factores culturales mencionados que favorecen la ejecución de actos de corrupción.

### **¿Qué aspectos propone el proyecto de ley?**

El Proyecto de Ley busca fortalecer la cultura de legalidad, integridad y transparencia en el sector público y privado, y de manera especial en los jóvenes. Para ello, propone que, dentro de los Programas de Transparencia y Ética Pública, se disponga de fuertes componentes de legalidad e integridad, dichos programas también serán aplicados en el sector privado con sus especificidades.

En relación con los jóvenes, se propone que en los Proyectos Educativos Institucionales de los colegios establezcan de forma transversal competencias en integridad, transparencia y respeto de lo público. Asimismo, se crea la figura de los contralores estudiantiles para promover la rendición de cuentas, a partir de la participación estudiantil. A nivel de las instituciones educativas, la figura del contralor busca promover la honestidad, la transparencia y la participación democrática.

## **7. Fortalecimiento administrativo para la lucha contra la corrupción**

### **¿Por qué es necesario actualizar las herramientas administrativas para la lucha contra la corrupción?**

La corrupción es un fenómeno que está en constante mutación y busca estrategias para evadir los controles, por ello, la permanente actualización de las herramientas para anticiparse y sancionar los hechos de corrupción es vital. La coordinación institucional debe ser un pilar. Por tanto, las diferentes ramas del poder y los órganos de control deben interoperar y apoyarse según sus competencias. Por lo anterior, con el presente capítulo se busca fortalecer las instituciones y promover la coordinación.

### **¿Cuáles son los principales temas administrativos a mejorar?**

Responsabilidad de matrices y subsidiarias en relación con soborno transnacional, infracciones relacionadas con la obligación de llevar contabilidad y sanciones, fortalecimiento de la Comisión Nacional de Moralización, implementación de los programas de transparencia y ética pública, entre otras disposiciones.

## **8. Fortalecimiento de la transparencia en el proceso de elección de personeros y en el desarrollo de su gestión.**

### **¿Qué son las personerías municipales?**

Las personerías municipales hacen parte del Ministerio Público, son esenciales como eje articulador en la construcción de probidad y están bajo la dirección del Procurador General de la Nación, por lo que también hacen parte de la lucha contra la corrupción.

### **¿Cómo se fortalece el proceso de elección de personero?**

El Proyecto de Ley propone incrementar el porcentaje de la prueba de conocimientos, con un valor porcentual del 70%; el valor de estudios y experiencia será del 20%, de los cuales se le da un mayor peso a la experiencia; y el valor de la entrevista se mantiene incólume en un 10%. Se crea un examen de integridad a cargo del Departamento Administrativo de la Función Pública, con el fin de evaluar candidatos, también conocidos como pruebas psicométricas; estas pruebas tienen como fin predecir el comportamiento futuro de la persona evaluada. Con ello se promueve la elección meritocrática del personero disminuyendo la discrecionalidad e injerencia del Concejo Municipal en la selección.

## **¿Cómo se agilizará la elección de los personeros?**

Con el presente proyecto de ley se pretende establecer un término prudencial para que el concejo saliente inicie los trámites permitentes para adelantar el proceso de selección del personero municipal, toda vez que de la vigilancia preventiva que realiza la Procuraduría General de la Nación, se pudo establecer que los concejos iniciaban el concurso de manare tardía, lo que en últimas, conlleva a disminuir injustificadamente el periodo institucional del personero y a tener personeros en interinidad.

## **9. Disposiciones en materia de daño y reparación de los afectados por actos de corrupción.**

### **¿Por qué es necesario incluir a los ciudadanos como víctimas de hechos de corrupción?**

En la legislación colombiana las víctimas de corrupción son invisibles. Sin embargo, hay muchos ciudadanos que se ven profundamente afectados por los actos de corrupción. Dar un lugar central a los afectados, en el ordenamiento jurídico colombiano, debe ser una prioridad del Estado colombiano, máxime cuando esos actos de corrupción derivan en la vulneración de derechos fundamentales.

### **¿Cuál es el propósito de esta ampliación de sanciones por actos de corrupción?**

Por un lado, promover una indemnización efectiva de las víctimas individuales y colectivas de actos de corrupción; y por otro, garantizar que las indemnizaciones por estos actos sean invertidas en el resarcimiento y restablecimiento de los derechos colectivos.

### **¿A dónde irán los dineros de las indemnizaciones?**

Los dineros provenientes de las indemnizaciones pecuniarias por vulneración de derechos colectivos y del daño punitivo, irán a un fondo cuenta a cargo de la Procuraduría General de la Nación, que deberá destinarse al restablecimiento de los derechos colectivos indivisibles de afectados por los actos de corrupción, y a la reparación integral no pecuniaria de las víctimas individuales y colectivas.

## **10. Ajustes a la acción de repetición contenida en la Ley 678 de 2001.**

### **¿Qué es la acción de repetición?**

La Ley 678 de 2001 define la acción de repetición como una acción civil de carácter patrimonial que permite recuperar u obtener ante la jurisdicción, el reembolso o reintegro de lo pagado por las entidades públicas como consecuencia del actuar doloso o gravemente culposo de un funcionario público.

## **¿Qué busca la acción de repetición?**

1. Reprimir moral y pecuniariamente y con severidad, mediante un proceso ágil, las conductas gravemente culposas o dolosas de los agentes del Estado.
2. Promover los principios constitucionales de moralidad, eficiencia y economía en el ejercicio de la función pública.
3. Que la gestión pública se cumpla con eficiencia.
4. Recuperar parte de los dineros que el Estado ha pagado por las faltas de sus agentes.
5. Reducir el número de daños antijurídicos y, por consiguiente, procesos judiciales de responsabilidad estatal.
6. Evitar que los agentes del Estado incurran en actuaciones corruptas.

## **11. Ajustes al régimen disciplinario para combatir la corrupción**

### **¿Cuáles son los principales ajustes?**

El derecho disciplinario busca que la gestión pública se desarrolle con estricto respeto a la constitución y la ley, sancionando las conductas reprochables de los servidores públicos. Por ello, el derecho disciplinario resulta un instrumento fundamental contra la lucha contra la corrupción.

Este instrumento, para que sea eficaz, debe construirse con herramientas sustanciales y procesales adecuadas, que permitan investigar, juzgar y sancionar al servidor público o al particular que ejerce funciones públicas o administra recursos públicos en desmedro de los fines del Estado.

Por ello, el presente proyecto de Ley propone, entre otras modificaciones, hacer la distinción de las prescripciones, ampliando los términos de prescripción de la acción disciplinaria. Otro aspecto relevante es la dosimetría de las sanciones, definiendo una proporcionalidad y progresividad en la imposición de las mismas conforme al tipo de hechos y responsabilidades. Las sanciones se gradúan dependiendo de la actuación, es decir, si fue dolo o culpa. A su vez, se retoman elementos del proceso escritural que se encuentran acordes con las realidades procesales del derecho disciplinario.

## **12. Disposiciones en materia contractual para la moralización y la transparencia**

### **¿Qué propone el proyecto en materia contractual para aportantes o donantes a campañas electorales?**

La propuesta busca que la inhabilidad de aportantes o donantes de campañas electorales se aplique de forma general y sencilla, prohibiendo que aquellos que aportaron a campañas políticas puedan contratar con las entidades que están al mando del candidato elegido, en todos los niveles administrativos.

**¿Qué propone el proyecto en materia contractual para hacer más transparentes las cuentas de los contratos públicos?**

La propuesta señala que donde participen tanto personas naturales como jurídicas, obligadas a llevar contabilidad y que ejecuten recursos públicos, los contratistas deberán registrar en su contabilidad, bien sea, por centro de costo o de manera individualizada, cada contrato, de forma que permita al Estado verificar la ejecución y aplicación de los recursos públicos de cada uno de ellos, como práctica de transparencia y de buen gobierno corporativo.

**¿Qué propone el proyecto en materia contractual para quienes incumplan contratos del PAE?**

Con esta propuesta se busca incorporar tres medidas para que se cumplan los contratos del PAE, en garantía de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes de Colombia: i) mayor tiempo de inhabilidad por la imposición de dos multas por incumplimientos o mora en el cumplimiento de las obligaciones contractuales ii) incorporar facultades excepcionales al artículo 14 de la Ley 80 de 1993, para la interpretación y modificación unilateral de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad en los contratos.