



INFORME DIÁLOGO DE POLÍTICAS

CORRUPCIÓN Y COVID-19

En el Marco del Seguimiento e Implementación de la VIII Cumbre de las Américas

Jueves, 18 de junio de 2020

Este informe presenta los principales temas discutidos en la sesión del diálogo de políticas (virtual) “*Corrupción y COVID-19*”, incluyendo una serie de recomendaciones para los gobiernos de la región orientados a contrarrestar los efectos de la pandemia en la gobernanza democrática de la región.

[Video](#) | [Agenda](#) | [Galería de Imágenes](#)

Introducción

Este evento hace parte de las iniciativas de cooperación promovidas por la Secretaría de Cumbres de las Américas en el marco de la ejecución del Mecanismo de Seguimiento e Implementación del “Compromiso de Lima: Gobernabilidad Democrática frente a la Corrupción” con los Estados participantes, entidades del Grupo de Trabajo Conjunto de Cumbres (GTCC) y sociedad civil y actores sociales. Este Diálogo Virtual permitió un intercambio enfocado en la agenda de lucha contra la corrupción en estados de emergencia; contemplando asuntos como las instancias de control y fiscalización estatales; integridad en el servicio público; transparencia y rendición de cuentas; así como en el fortalecimiento de procesos y marcos legales para limitar la influencia de intereses privados en las decisiones de política pública y el rol de los operadores judiciales y organismos de control para preservar la integridad de las medidas para atender la crisis.

Se invitó a expertas y expertos que acompañaron desde Argentina, Colombia, Estados Unidos y Perú, quienes desde una mirada distinta de organismos de control del Poder Ejecutivo, el ámbito judicial y desde la banca de desarrollo multilateral, analizaron sobre los riesgos de corrupción en el contexto de la pandemia. Participaron del conversatorio, **Susana Silva**, Secretaria de Integridad Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú y Ex Coordinadora General de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción; **Claudia Escobar**, Ex Magistrada de la Corte de Apelaciones de Guatemala y miembro de la Comisión de Expertos Internacionales de Lucha contra la Corrupción de Ecuador, y **Fernando Carrillo**, Procurador General de Colombia. La moderación de la sesión estuvo a cargo de **Pablo Sanguinetti**, Vicepresidente de Conocimiento del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), entidad que hace parte del GTCC. El Diálogo fue instalado por la Presidencia del Proceso de Cumbres de las Américas, representada por el Embajador Luis E. Chávez Basagoitia, Coordinador Nacional para el Proceso de Cumbres y Director de Asuntos Multilaterales y Globales del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

La VIII Cumbre de las Américas (Lima, Perú, 2018) culminó con la adopción, por parte de los Jefes de Estado y de Gobierno, de 57 mandatos o medidas concretas para prevenir y combatir la corrupción, reflejadas en el “*Compromiso de Lima: Gobernabilidad Democrática Frente a la Corrupción*”. Los mandatos están encaminados a un amplio espectro de ámbitos de acción, incluyendo la importancia de la integridad pública, iniciativas de transparencia y la rendición de cuentas de los actos públicos, el control y veeduría ciudadana, así como el rol de los órganos de control en la prevención y lucha contra la corrupción.

Temas centrales

Partiendo de las medidas contenidas en el “*Compromiso de Lima: Gobernabilidad Democrática contra la Corrupción*”, el conversatorio giró en torno a los efectos de la pandemia en las acciones de prevención, control y sanción contra la corrupción, particularmente en tres áreas de acción identificadas por CAF en su Informe “*Integridad en las Políticas Públicas: claves para prevenir la corrupción*”: a) reglas ex ante y controles ex post para fiscalizar decisiones en la función pública (funciones de los organismos de control, Procuraduría, Contraloría y su vinculación con la justicia); b) rendición de cuentas (*accountability*) de los funcionarios públicos y las sanciones como método disuasivo de conductas irregulares (ej. inhabilidades para ejercer cargos públicos); y c) control de poderes, particularmente el rol del legislativo y judicial para limitar e investigar hechos de corrupción.

Un primer ámbito abordado en el intercambio estuvo relacionado con los efectos de la gestión de la emergencia en el aspecto relativo **a las reglas ex ante y controles al interior de la función pública**. Uno de los efectos más claros de la emergencia es que ha exigido a los Estados acelerar su ritmo de acción, lo que implica tomar decisiones e implementarlas en poco tiempo (Gobernar en la urgencia). En función a esta situación de emergencia se han relajado procedimientos administrativos, tales como aquellos relacionados a la licitación pública, donde se han movilizad o grandes recursos para la compra de insumos médicos que permiten atender la pandemia. En esta coyuntura, los gobiernos han tenido mayor discrecionalidad en varias áreas del accionar público, como en la transferencia de recursos, contrataciones de personal y, en general, en el gasto público.

Este primer planteamiento lleva a un segundo tema de fundamental importancia en el ámbito de la integridad pública, ya que para fortalecer la integridad debe haber un énfasis en los **procesos administrativos de elección de funcionarios públicos**, basados en la meritocracia, donde el ingreso a la función pública se ajuste a sistemas de evaluación y profesionalización del servicio civil.

En este sentido, se propone reformar los aspectos relacionados a su formación, capacitación y elección. Los funcionarios públicos temporales que obedecen al partido de poder, lo cual se da en muchos países de la región, conlleva a que cuando llega un cambio de mandato se vuelva a empezar en muchas instituciones; y es justamente en este escenario donde el sector privado y los grupos de influencia tienen una mayor capacidad de incidencia.

Para contrarrestar posibles retrocesos en la lucha contra la corrupción, el **monitoreo ciudadano de la acción de los funcionarios y la vigilancia de la influencia de los intereses de empresas y particulares** en las decisiones del Estado se convierte en el más efectivo contrapeso y en un importante desafío, en tanto en situaciones de excepción se concentran los poderes del gobierno central.

Respecto a los tres ámbitos de los retos señalados, la moderación solicitó a las y los expertos sus reacciones y comentarios sobre la forma en que estos retos se materializan en la gestión de la pandemia en sus países.

Para empezar, la Dra. Claudia Escobar, ex magistrada de la Corte de Apelaciones de Guatemala y miembro de la Comisión del Pacto Internacional de Lucha contra la Corrupción Ecuador, señaló como un primer efecto de la pandemia lo relacionado directamente al ámbito de la justicia, y particularmente a sus vulnerabilidades, en la elección de los operadores de justicia para investigar posibles hechos de corrupción. En este sentido, es urgente fortalecer la autonomía y la independencia judicial que permita lograr un equilibrio entre los poderes para limitar la ocurrencia de los abusos identificados.

Por su parte, el Dr. Fernando Carrillo, Procurador de la República de Colombia, planteó que en esta crisis lo que está fundamentalmente en juego es la legitimidad del Estado y de las instituciones públicas. En el comportamiento de la gestión de la crisis más grave que ha experimentado el mundo recientemente y que se

ha sentido de manera más aguda en América Latina, recaerá la credibilidad y la confianza ciudadana en las instituciones democráticas.

En este escenario, el fenómeno del presidencialismo aparece sin encontrar límites en los otros poderes públicos, particularmente ante la ausencia de una acción decidida del Poder Legislativo o de control político sobre los poderes de emergencia, ante la cuarentena del Poder Judicial.

El Procurador plantea que, ante este escenario, es necesario redoblar los esfuerzos para fortalecer la democracia en América Latina para balancear los poderes de emergencia y la discrecionalidad de las autoridades públicas que se agudizan en la pandemia. El énfasis debe estar en fortalecer el sistema interamericano, enfatizando en la separación de los poderes públicos y en la defensa de los derechos fundamentales de las y los ciudadanos.

El Estado de Derecho está fundamentado en estos frenos y contrapesos, las instituciones de control al poder presidencialista. Como ejemplo de lo anterior, en Colombia se impulsó una coalición como una triple alianza entre la Fiscalía General de la Nación con competencia en materia penal, la Procuraduría, que es el Ministerio Público, y la Contraloría y la Defensoría del Pueblo, antes independientes del Poder Ejecutivo para tratar de controlar ese tipo de abusos y frenar la discrecionalidad.

Con relación al impacto de la crisis en materia de goce de derechos, subrayó el Procurador Carillo, uno de los frentes principales de afectación de la pandemia está relacionado a la falta de acceso a los derechos fundamentales de la población, como la salud y el salario mínimo vital, la supervivencia, la vida, la integridad de los habitantes de la región. Para los analistas económicos y sociales, esta situación tendrá implicaciones en el retraso de conquistas sociales, en materia de igualdad, equidad y garantía de derechos y de consolidación democrática.

En lo concerniente al control dentro de la función pública, señaló el Procurador Carillo, un fenómeno que se ha evidenciado en época de emergencia asociado a la cartelización, es la existencia de una serie de oferentes que, concentrados en contratistas, entregan variedad de servicios, desde mercados a los sectores menos favorecidos, hasta insumos médicos, siendo carteles de contratación que reproducen lógicas de corrupción. Por otro lado, se han detectado vínculos entre el financiamiento de campañas y la contratación en estado de emergencia, bajo la figura de contrataciones como pago de favores políticos o deudas de campaña. Ante este fenómeno, urge fortalecer los procedimientos de fiscalización posterior (ex post) lo mismo que los organismos auditores del Estado con capacidades técnicas e independencia.

La Dra. Susana Silva, Secretaria de la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú, muestra cómo las nuevas soluciones digitales se convierten no sólo en una herramienta fundamental en la lucha contra la corrupción sino también en un mecanismo para garantizar una renovada interacción con el ciudadano e incluso una forma de inclusión social y económica de amplios sectores de la población que se encuentran marginalizados.

En esta misma materia, señaló el Procurador Carillo, se presenta un importante desafío dado que la ausencia de inversiones que requiere un Estado para actualizar su infraestructura tecnológica podría conllevar a generar una sociedad a dos velocidades, una parte de ella con plena garantía de acceso al goce de derechos políticos, económicos y sociales, y otra que no lo está.

Otro aspecto destacado fue con relación a gobierno digital. Se subrayó la importancia de los sistemas de compras públicas en tanto la emergencia actual también ha vuelto a demostrar que la tecnología y las herramientas digitales son muy importantes para tener burocracias más resilientes y capaces. Los conceptos de gobierno digital y transparencia deben aplicarse no sólo al ámbito de las compras públicas, sino extenderlo en aspectos tales como las transferencias económicas, subsidios monetarios y bonos destinados a

distintos sectores; lo cual podría dar una mayor trazabilidad de los procesos o incluso a las donaciones a los gobiernos para la gestión de la pandemia.

La crisis ha demostrado la necesidad de identificar mecanismos eficientes para ofrecer servicios, y en este aspecto la tecnología adquiere una relevancia particular para la promoción de la integridad, garantía de la integridad y lucha contra la corrupción. En este mismo sentido, la digitalización de la justicia es un aspecto que se debe potenciar, para lograr mayor acceso a derechos de los ciudadanos de una forma más sencilla.

El uso de datos y el acceso a la información, facilita el control externo, para lo cual es fundamental activar los mecanismos de participación y denuncia ciudadana. Para la Ex Magistrada Claudia Escobar, el público general está haciendo uso de toda esta información que surge a partir de la digitalización de los servicios a fin de controlar al Estado, aunque no de forma homogénea en la región. Señaló que en América Latina no existe la cultura de denuncia por la falta de confianza en las instituciones. Recuperar la confianza en la institucionalidad es determinante para darle un mayor lugar a la denuncia.

La Ex Magistrada Escobar resaltó la importancia de establecer instrumentos de cooperación internacional, para el fortalecimiento de la institucionalidad regional en mecanismos como las comisiones internacionales contra la impunidad, como fue la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) o la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH/OEA) e incluso la que se inicia en El Salvador.

Por su parte, el Procurador Carillo mencionó que para el éxito en la lucha contra la corrupción debe presentarse el control ético, que pertenece al fuero interno; el control social y la condena que hace la sociedad de la conducta de un individuo; y por último, el control legal, que es que le caiga por completo el peso de la Ley. El énfasis y el acento de la estrategia debe estar en los aspectos preventivos; intentar ensayar todos los controles antes de llegar al escenario sancionatorio.

La integridad del sector privado juega un papel fundamental en el control de la corrupción, lo que implica promover sistemas de cumplimiento que se extiendan a todas sus prácticas corporativas e incluso a las entidades de cooperación internacional, que han visto un crecimiento exponencial de sus oficinas de *compliance* en los últimos años.

Conclusiones y recomendaciones

Producto del intercambio entre expertos, se esbozaron unos puntos clave con las principales recomendaciones a los gobiernos latinoamericanos para fomentar la integridad de la gestión de lo público, recogiendo los ámbitos establecidos en el Compromiso de Lima.

1. Profesionalizar el servicio civil y basar el ingreso a la función pública mediante un proceso de selección basado en el mérito con sistemas de evaluación estrictos, lo mismo que sanciones severas en caso de incumplimiento, extensibles al ámbito de la judicatura.
2. Fortalecer la autonomía y la independencia judicial que permita lograr un equilibrio entre los poderes para limitar la ocurrencia de los abusos identificados.
3. Redoblar esfuerzos para fortalecer la democracia en los países de la región con fundamento en los mecanismos contemplados en el sistema interamericano, tales como la separación de los poderes públicos y los mecanismos de control del poder judicial y el legislativo.

4. Procurar una mayor transparencia en el manejo de datos gubernamentales para el control y el monitoreo ciudadano, así como el acceso a la información en formato de datos abierto, considerando las excepciones en el marco de la protección de datos personales.
5. Reforzar el control no solamente de los órganos de control externo a la rama ejecutiva, sino al control interno de las entidades, así como la capacidad disuasoria de las sanciones ya sean administrativas, judiciales o electorales.
6. Reforzar institucionalidad para evitar el pago y ofrecimiento de sobornos por parte de particulares y personas jurídicas e incentivar la adopción de programas de cumplimiento al interior de las empresas.
7. Reforzar las medidas dirigidas a fomentar la integridad desde el sector privado (persecución del cohecho activo, regulación efectiva de los lobbies, registros de beneficiarios finales, etc.).
8. Promover las nuevas soluciones digitales, acompañadas de una política de datos abiertos, centrales en la adopción de políticas de integridad y facilitar el control externo.
9. Garantizar una mayor inclusión social en la región mediante el cierre de brechas digitales, lo cual va a contribuir no sólo en el combate al COVID-19 sino también de la corrupción.
10. Fomentar una cultura de denuncia entre las y los ciudadanos y propender en generar credibilidad de las entidades sancionatorias, las que han perdido credibilidad.
11. Promover una cultura de la integridad en la ciudadanía de manera complementaria a los aspectos institucionales.
12. Fortalecer los instrumentos de cooperación internacional, como las Comisiones Anticorrupción que se han establecido en la región en apoyo a la institucionalidad regional responsable de adelantar los procesos de investigación de hechos de corrupción.

Programa de la sesión

I. Introducción, María Celina Conte, Directora a.i., Secretaría de Cumbres, OEA

II. Palabras de apertura

- Embajador James Lambert, Secretario de Asuntos Hemisféricos, OEA
- Embajador Luis E. Chávez, Presidencia del Proceso de Cumbres, Gobierno del Perú

III. Expositores

- Dr. Fernando Carrillo, Procurador General de la Nación, Colombia
- Dra. Susana Silva Hasembank, Secretaria de Integridad Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú
- Dra. Claudia Escobar Mejía, Ex Magistrada de Guatemala, miembro de la Comisión de Expertos Internacionales de Lucha contra la Corrupción de Ecuador y Dir. Ejecutiva de la organización BeJust

Moderado por: Dr. Pablo Sanguinetti, Vicepresidente de Conocimiento de CAF

IV. Sesión de preguntas y respuestas

V. Conclusiones

Sobre los presentadores



Fernando Carillo Florez, Procurador General de Colombia

Procurador General de Colombia, ex Ministro de justicia, ex Ministro del interior, Embajador en España, director de la Agencia de Defensa Legal de Colombia y representante del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en París y Brasil. Promotor del movimiento "Séptima Papeleta", que creó la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, en la que participó como presidente del Comité Judicial. Carrillo propuso la creación de la Oficina del Procurador General, el Tribunal Constitucional y otras instituciones con el objetivo de modernizar la justicia en Colombia. Además, promovió la medida cautelar (tutela), el derecho de cada ciudadano a apelar por la protección de sus derechos constitucionales. Carrillo tiene una licenciatura en derecho de la Universidad Pontificia Javeriana y una maestría en administración pública y una maestría en derecho y finanzas públicas de la Universidad de Harvard.



Susana Silva Hasembank

Actualmente se desempeña como Secretaria de Integridad Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. Previamente desempeñó otros cargos de confianza como Inspectora General del Ministerio del Interior, Coordinadora General de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, Vicepresidenta del Instituto Nacional Penitenciario, Defensora Adjunta para la Administración Estatal de la Defensoría del Pueblo y Secretaria General de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Licenciada en Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Magíster en Derecho Aplicado al Desarrollo (LLM; Law in Development) de la Universidad de Warwick, Inglaterra.



Claudia Escobar

Becaria del centenario en la Escuela de Servicio Exterior Edmund A. Walsh de la Universidad de Georgetown, donde se enfoca en la independencia del poder judicial como herramienta para combatir la corrupción. Ex magistrada de la Corte de Apelaciones de Guatemala. Becaria de la Universidad de Harvard Scholar-at-Risk 2015, convirtiéndola en la primera centroamericana en ser admitida en el programa. Recibió el Premio a la Democracia del National Endowment for Democracy. En Guatemala, fue fundadora del Instituto Judicial y de la Asociación para el Desarrollo de la Institucionalidad Democrática y el Desarrollo Integral para Centroamérica (Asociación FIDDI), organizaciones dedicadas a promover el estado de derecho en Guatemala. Comisionada de la Comisión Internacional Anticorrupción en Ecuador. Doctorado en la Universidad Autónoma de Barcelona y recibió su título de abogado en la Universidad Francisco Marroquín en Guatemala.

Acerca de la Cumbre de las Américas y la Secretaría de Cumbres

La VIII Cumbre de las Américas (Lima, Perú, 2018) culminó con la adopción, por parte de los Jefes de Estado y de Gobierno, de 57 mandatos o medidas concretas para prevenir y combatir la corrupción, reflejadas en el “Compromiso de Lima: Gobernabilidad Democrática Frente a la Corrupción”. Los mandatos están encaminados a un amplio espectro de ámbitos de acción, incluyendo la importancia de la integridad pública, iniciativas de transparencia y la rendición de cuentas de los actos públicos, el control y veeduría ciudadana, así como el rol de los órganos de control en la prevención y lucha contra la corrupción. La Secretaría de Cumbres de las Américas de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), como Secretaría Técnica del Proceso de Cumbres de las Américas, tiene entre sus mandatos, mandato de apoyar a los Estados Miembros en la implementación de los mandatos e iniciativas de Cumbres, así como de dar seguimiento a la implementación de los mandatos derivados de la VIII Cumbre de las Américas y Cumbres anteriores.