

## PROYECTO DEL PLAN DE ACCIÓN

### IMPLEMENTACIÓN EN COLOMBIA DE LAS RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DE EXPERTOS DEL MESICIC

#### Introducción y notas metodológicas

El presente informe contiene el anteproyecto del Plan de Acción para la adopción de las medidas propuestas en el “*Informe sobre la implementación en Colombia de las disposiciones de la Convención seleccionadas para ser analizadas en el marco de la primera ronda*”, presentado por el Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana de Lucha Contra la Corrupción, MESICIC, el 18 de julio de 2003 en la sede de la OEA en Washington en el marco de su Cuarta Reunión.

Para tal efecto, se ha hecho primero una labor de resumen de cada una de las recomendaciones presentadas por el Comité. Cada resumen va acompañado de un recuadro que lleva por título *Marco conceptual, avances y formulación de recomendaciones* y en el cual se exponen primero los avances alcanzados en Colombia en relación con cada tema y luego se analizan las medidas que la consultoría propone para la implementación de dichas recomendaciones y las condiciones que se requieren para su implementación. En algunos casos, se exponen también algunas recomendaciones adicionales.

Es del caso poner de presente que este documento expone en relación con cada uno de los temas objeto de estudio del Comité de Expertos del MESICIC, el conjunto de políticas y acciones que el poder público ha implementado o que tiene previsto implementar en procura de un fortalecimiento institucional acorde con los objetivos de la Convención.

Más que un análisis de cada entidad, el texto busca plasmar una visión global que abarque las respuestas estatales frente a los desafíos que plantea dicho instrumento internacional.

En este orden de ideas, los avances alcanzados, los proyectos previstos y las medidas que se proponen como parte de la consultoría, se exponen conforme con una metodología temática y no en relación con cada institución analizada.

En efecto, varios de los temas tratados involucran varias entidades, de manera que un estudio en relación con los órganos y no con las acciones, podría dificultar la comprensión de los avances logrados y de las proyecciones que hay para el futuro.

Para la elaboración del presente documento se ha utilizado principalmente una metodología de investigación de campo consistente en la realización de entrevistas con servidores públicos y con personal de ONG's a quienes se les ha consultado sobre aspectos tales como los avances que registran en los temas bajo su responsabilidad relacionados con el objeto de la presente consultoría; las percepciones que tienen en relación con las instituciones e instrumentos existentes y las posibilidades que hay para su mejora; las limitaciones que enfrentan, etc.

La información documental disponible tanto en medios impresos como en Internet al igual que las normas y decisiones judiciales, han sido utilizada también como apoyo de lo que acá se expresa.

Es importante poner de presente, por lo demás, que este documento es una herramienta de trabajo cuyo propósito consiste en expresar una serie de posibles medidas orientadas a la implementación en Colombia de las recomendaciones del Comité de Expertos del MESICIC. La viabilidad y la efectividad de las medidas que acá se proponen, es un asunto que queda sujeto al debate público que se surta el foro previsto por la OEA para el efecto, y a las consideraciones de los expertos de las respectivas entidades en los diversos temas abordados.

Elba Regina Gutiérrez de la Procuraduría General de la Nación; Esperanza Sánchez Pérez de la DIAN; Esteban Cuello Campo, Juan Manuel Méndez y Carlos Arturo Mora de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, y Betty Larrota de la Contraloría General de la Republica; Mauricio Melo de la UIAF; Gustavo Gómez de la Agenda de Conectividad del Ministerio de Comunicaciones; Gloria Riveros de la Defensoría del Pueblo; Marcela Jaramillo y Fernando Enciso de la Federación Colombiana de Municipios; Martha Tamayo de Transparencia por Colombia; Jaime Arteaga de la USAID; Rodrigo Lara, Raúl Sánchez y Mónica Rueda del PPLCC; Fernando Grillo, Elizabeth Rodríguez, Carlos Moreno, Julián Marulanda, Juan Manuel Cortés, Alberto Medina y Juan Carlos Cabrera del DAFP, apoyaron la realización de esta consultoría con el tiempo que dedicaron para ilustrar sobre los asuntos bajo su responsabilidad y con la información proporcionada.

La mayoría de las medidas que acá se proponen encuentran su origen en las entrevistas sostenidas con ellas y con ellos.

LUIS JAIME SALGAR VEGALARA  
Bogotá, 11 de octubre de 2006

**Nota:** Esta versión del Informe finalmente incorpora los comentarios y aportes valiosos que recibí de los asistentes al Taller promovido por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), el Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción (PPLCC) y la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre los avances de los Mecanismos de Seguimiento de la Convención de Lucha Contra la Corrupción (MESICIC), el cual tuvo lugar el 1 de diciembre de 2006 en el Hotel Tequendama de Bogotá.

Así pues, esta versión complementa y precisa muchos de los temas abordados en la versión de trabajo presentada en octubre de 2006 y analizada en dicho Taller y por ello mismo cobra una mayor dimensión conceptual. En todo caso, la responsabilidad de lo que acá se dice –en especial las imprecisiones- recae sólo sobre mí.

# **1. NORMAS DE CONDUCTA Y MECANISMOS PARA HACER EFECTIVO SU CUMPLIMIENTO (ARTÍCULO III, PÁRRAFOS 1 Y 2 DE LA CONVENCIÓN)**

## **1.1. Normas de conducta orientadas a prevenir conflictos de intereses y mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento**

### **1.1.1. Las conclusiones expuestas por el Comité de Expertos del MESICIC**

El Comité de Expertos del MESICIC encontró que Colombia cuenta con normas, mecanismos y medidas pertinentes para la promoción de los propósitos de la convención en materia de conflictos de intereses.

El Informe resalta el apoyo prestado a la Procuraduría General de la Nación para el diseño de un nuevo Código Disciplinario Único.

Igualmente pone de presente que para esa fecha se estaba desarrollando un sistema de información sistematizado de registro de las sanciones disciplinarias y penales y de otros impedimentos de ejercicio de funciones públicas que estarían disponibles en Internet.

Se informa que la Procuraduría General de la Nación ha recibido recursos para la adquisición de equipos de cómputo, desarrollo de *software* y entrenamiento de funcionarios en la aplicación del nuevo Código Disciplinario Único, el cual incorpora entre otras importantes novedades, un conjunto de disposiciones sobre responsabilidad disciplinaria de los particulares que ejercen funciones públicas o que administran recursos del Estado. El nuevo Código también fortalece las reglas sobre inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflicto de intereses aplicables a dichos particulares.

Se resalta el proceso de adopción por el Departamento Administrativo de la Función Pública de un Sistema de Único de Información Personal, el cual permitirá sistematizar y controlar la información sobre servidores del nivel nacional y permitirá el intercambio de información con organismos de control e investigación, y la detección de posibles inhabilidades o incompatibilidades para ocupar cargos públicos.

En el tema de capacitación a funcionarios públicos, el Informe sostiene que la información aportada no permite determinar si se está cumpliendo con los citados mandatos legales. Tampoco se proporciona información de carácter objetivo, por ejemplo, sobre los cursos, seminarios o programas de capacitación impartidos, el período de duración, el contenido y alcance de los mismos, el tipo de funcionarios capacitados.

En relación con la información disponible en los órganos de control sobre procesos sancionatorios, el Informe resalta varias debilidades.

Señala que la Fiscalía General de la Nación no contiene datos estadísticos que permitan determinar el volumen de procesos que responden específicamente a cada una de las tres modalidades que puedan revestir esta conducta delictiva (violación al régimen de inhabilidades e incompatibilidades; interés indebido en la celebración de contratos; celebración de contratos sin el cumplimiento de los requisitos legales). No es posible determinar la etapa procesal en la que

se encuentran los diferentes procesos ni los resultados correspondientes. No se indica si se han dictado medidas de aseguramiento en dichos procesos contra los presuntos responsables y si las mismas se han hecho efectivas. No se registra información sobre el número o porcentaje efectivo de sanciones que se hayan impuesto hasta ahora como resultado de tales investigaciones. Por último, no hay información desagregada que permita conocer la proporción que de dichos procesos corresponde a investigaciones contra funcionarios del nivel nacional, del departamental, o del municipal, o si se trata de particulares.

En relación con Procuraduría General de la Nación, indica que sólo hay información general sobre los procesos adelantados y fallados pero únicamente acerca del tipo de sanción impuesta más no de la infracción en la que específicamente se ha incurrido. Adicionalmente no precisa si comprende a servidores públicos de todos los niveles, incluyendo los del nivel territorial, o si únicamente se refiere a las del nivel nacional. Tampoco contiene datos de otras autoridades que, de acuerdo con la ley colombiana, también tienen competencia para investigar y sancionar faltas disciplinarias.

En relación con el Consejo Superior de la Judicatura, afirma que los datos aportados no permiten efectuar una evaluación precisa de los resultados en relación con las normas de conducta específica bajo análisis, puesto que no incluye datos concretos que permitan identificar los tipos o modalidades de conducta que motivaron a dichas investigaciones.

En relación con el Consejo de Estado por procesos de pérdida de investidura, el Informe señala que la información es limitada para efecto del análisis de la implementación de las normas específicas bajo consideración, dado que no desagrega la causales específicas que ha dado lugar a las solicitudes formuladas y a las sanciones impuestas en materia de pérdida de la investidura de Congresista.

#### Recomendación del Comité de Expertos del MESICIC:

*Que la República de Colombia, teniendo en cuenta lo dispuesto en la ley 489 de 1998 y demás previsiones pertinentes, continúe llevando a cabo y fortaleciendo, como una política permanente del Estado, programas de capacitación para funcionarios públicos al iniciar el ejercicio de sus funciones y de actualización periódica que, entre otros, incluyan formación sobre el régimen de conflictos de intereses y, en general, sobre las normas de conducta y los mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento, a que se refieren los párrafos 1 y 2 del artículo III de la Convención Interamericana contra la Corrupción.*

#### **1.1.2. Marco conceptual, avances y formulación de medidas para la implementación de las recomendaciones del Comité de Expertos del MESICIC**

El país ha experimentado avances significativos en los temas en los últimos años en varios de los aspectos que fueron objeto de consideración por el MESICIC. A continuación se describen varios de los avances logrados y se presentan también algunas medidas orientadas a continuar con el fortalecimiento de tales acciones:

##### *1.1.2.1. Los programas de capacitación para funcionarios*

La consultoría pudo establecer que el Gobierno Nacional cumple con la obligación de proporcionar cursos de capacitación a los servidores del poder ejecutivo nacional y local y a los miembros de los órganos de representación nacional y locales. De igual forma, se identificó que hay coincidencia tanto a nivel de la entidad responsable del diseño de los programas de capacitación (Departamento Administrativo de la Función Pública, DAFP) como de los funcionarios que la reciben, de la importancia que ésta tiene como mecanismo para ampliar el conocimiento sobre la estructura y el funcionamiento del Estado en procura de un mayor nivel de preparación para el desempeño de las funciones propias del cargo.

Ahora bien, la consultoría detectó también la existencia de una oportunidad para mejorar los programas de capacitación mediante la introducción de criterios de identificación de los contenidos específicos que requieren los funcionarios capacitados según sus características.

En efecto, es del caso observar que “el público” receptor de los programas de capacitación es extremadamente heterogéneo en relación tanto con factores institucionales (p.e. tipo de cargo a desempeñar) como individuales (p.e. nivel de escolaridad).

Así pues, la efectividad de los programas de capacitación de nuevos funcionarios como instrumento de su capacidad de gestión, requiere que se adelanten estudios orientados a (i) definir universos en los cuales se agrupen funcionarios que sean relativamente homogéneos entre sí en relación, al menos, con el tipo y con la profundidad de información que requieren; (ii) determinar las necesidades específicas de cada grupo identificado; y (iii) adaptar el contenido de los cursos a tales necesidades.

Sobre este particular se debe observar que el DAFP está implementando un programa orientado a conocer las necesidades específicas de ciertos funcionarios (p.e. los congresistas recién elegidos) con base en un método de encuestas.

Este programa se podría ver fortalecido si además de las encuestas, se les solicita a los asistentes a los cursos de capacitación llenar un examen académico en el que de manera anónima respondan las preguntas que sean del caso y proporcionen cierta información adicional (cargo al que acceden<sup>1</sup>, edad, nivel de formación, profesión<sup>2</sup>) que permita evaluar la precisión y profundidad con que, en general, conocen determinados aspectos del Estado, de sus funciones y responsabilidades y, para el caso que nos ocupa, del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones que los cubre, incluidas las conductas relativas al conflicto de intereses.

Esta categorización de las personas que deben tomar la capacitación según el cargo al que van a

---

<sup>1</sup> Esto tiene importancia en los casos en los que el universo no es del todo homogéneo, tal como sucede con los alcaldes. Es probable, por ejemplo, que las respuestas (y, en esa medida, las necesidades) de los alcaldes de municipios de categoría 6 reflejen requerimientos diferentes a las respuestas de los alcaldes de municipios de categoría 1.

<sup>2</sup> Es probable que las personas que tienen una formación académica relacionada con la actividad estatal (p.e. derecho, economía o ciencia política) tengan un mayor nivel de profundidad en el conocimiento de estos temas que personas cuya formación no guarda una relación directa con la actividad estatal (p.e. medicina, arquitectura o las actividades que no requieren de formación profesional).

acceder y según su nivel de conocimiento, permite definir mejor los contenidos de los cursos. Permite igualmente enfocar con mayor precisión los esfuerzos en materia de prevención de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones, incluidas las conductas relativas al conflicto de intereses, susceptibles de ser evitadas gracias a los programas de capacitación.

De igual forma, es importante que la entidad responsable de ejecutar la política de capacitación, la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, adapte los contenidos de los programas de capacitación conforme con las necesidades específicas de los funcionarios capacitados.

En estas condiciones, se propondrá la medida que se detalla a continuación:

- Propósito: Fortalecer los programas de capacitación para funcionarios y servidores en materia de régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses.
- Clase de acto jurídico: Ninguno.
- Acción específica requerida: (i) adelantar encuestas y exámenes para determinar el tipo de servidores que requieren de mayor nivel de capacitación en materia de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones, incluidas las conductas relativas al conflicto de intereses; y (ii) diseñar cursos para aquellos funcionarios que requieren de este conocimiento para evitar la comisión de las conductas prohibidas sobre dichos aspectos por desconocimiento del régimen legal aplicable.
- Autoridad responsable: Departamento Administrativo de la Función Pública, DAFP, y Escuela Superior de Administración Pública, ESAP.
- Cronograma: Según calendario electoral y capacidad del DAFP y de la ESAP para adaptar los contenidos de los programas a las necesidades del país y a las condiciones del MESICIC.
- Cooperación técnica internacional: Ninguna específica.
- Costos: No determinables en la manera en que sería una gestión ordinaria de las autoridades responsables.

#### 1.1.2.2. Adopción del SIRI

La Procuraduría General de la Nación adoptó, bajo el nombre de *Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causales de Inhabilidad, SIRI*, el sistema de información sistematizado de registro de las sanciones disciplinarias, penales e inhabilidades para el ejercicio de funciones públicas.

En materia específica de inhabilidades, el SIRI registra las impuestas por sanciones disciplinarias; las generadas a causa de relaciones contractuales con el Estado; las provenientes de procesos de responsabilidad fiscal y las relacionadas con la pérdida de investidura.

El SIRI permite el acceso por medio de la Internet a la información sobre las sanciones impuestas en materia penal, fiscal y disciplinaria, para lo cual basta introducir el número de

<sup>3</sup> En efecto, el artículo 18 de la Ley 909 de 2004 dispone que el Sistema General de Información Administrativa “es un instrumento que permite la formulación de políticas para garantizar la planificación, el desarrollo y la gestión de la Función Pública”. El numeral 2° del artículo en comento, por su parte, dispone que el Sistema “cubrirá todos los organismos y entidades de las tres ramas del Poder Público, organismos de control, organización electoral y organismos autónomos en los órdenes nacional, departamental, distrital y municipal”.

cédula de la persona investigada. El sistema se reserva la plena identificación de las personas incluidas en la base a los funcionarios autorizados de la Procuraduría.

En estas condiciones, el derecho a la intimidad se ve razonablemente resguardado toda vez que para el público no aparece en pantalla el nombre de la persona bajo estudio, al tiempo que facilita notoriamente el acceso a la información sobre las personas que conforman o que habrán de conformar el poder público.

Ahora bien, el acceso a la información completa está reservada a la Procuraduría, de manera que el acceso a los otros órganos y dependencias de control queda limitada a convenios, lo cual demora y dificulta el acceso a este tipo de información.

En estas condiciones, se propondrá la medida que se detalla a continuación:

- Objetivo: Facilitar el acceso por la Procuraduría a la información completa del SIRI a otras entidades encargadas de adelantar actividades de control.
- Clase de acto jurídico: Celebrar un convenio interadministrativo permanente para el libre acceso de la información de la dispone el SIRI.
- Acción específica requerida: Celebrar el convenio.
- Autoridad responsable: Procuraduría General de la Nación – Otras entidades encargadas de adelantar control.
- Cronograma: Según disposición de los responsables.
- Cooperación técnica internacional: Ninguna.
- Costos: Ninguno.

#### *1.1.2.3. Fortalecimiento del Sistema Único de Información de Personal, SUIP*

Tal como lo pone de presente el Comité de Expertos, la implementación por el DAFP del *Sistema Único de Información de Personal, SUIP*, constituye un instrumento importante no sólo para organizar y mejorar la gestión del recurso humano público, sino que además proporciona mecanismos útiles para detectar y prevenir el conflicto de intereses.

Actualmente, el SUIP registra la información personal y profesional de las personas que laboran o han laborado para el Gobierno Central. Esta información permite conocer con mayor claridad las condiciones específicas en las que se encuentra una persona en un momento determinado en relación con ciertas variables, p.e. su última función pública desempeñada.

Es del caso señalar, además, que el DAFP está trabajando en la ampliación del alcance y de los propósitos del SUIP con el fin de pasar de un sistema de información de personal a un “*Sistema de Información de Gestión de Personal – SIGEP*”.

El SIGEP comporta varios avances significativos frente al SUIP. El más significativo de ellos es el paso de un sistema relativamente estático de registro de información a uno dinámico, que permita su actualización constante y que ofrezca herramientas adecuadas para la gestión del talento humano.

De esta forma, el SIGEP permitirá registrar y actualizar no sólo la información propia de la hoja de vida del servidor público sino que también proporcionará información sobre su trayectoria, sus conocimientos, capacidades y competencias específicas, lo cual permite una mejor asignación de funciones según las condiciones de las personas que trabajan para el Estado.

El SIGEP permitirá también proveerá información más detallada sobre las competencias y responsabilidades de cada funcionario según su cargo al contener no sólo las que le corresponden en términos generales conforme con lo previsto en la ley sino las específicas de acuerdo con las instrucciones y parámetros que le fije la institución para la que se desempeña.

Se tiene previsto también que el SIGEP proporcione información pública sobre vacantes, lo cual introduce un factor de transparencia para la provisión de cargos y fortalece las condiciones para un adecuado desarrollo de la carrera administrativa.

El SIGEP permitirá igualmente poner en marcha un modelo de validación de pagos salariales –al menos para los funcionarios del nivel central- a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF, lo cual facilita el control sobre la nómina, reduce costos de funcionamiento y ayuda a una mejor planeación presupuestal.

De hecho, se tiene previsto que el SIGEP alcance una versatilidad suficiente para hacer cruces no sólo con el SIIF sino con otros sistemas y bases de datos como el SIRI.

Esta característica podría permitirle también que por su intermedio se incorpore y evalúe la información sobre activos, pasivos y rentas de los servidores o de algunos de ellos.

Por último, es importante resaltar que la previsión que se tiene para que el SIGEP incluya no sólo los funcionarios nacionales sino también los de las entidades territoriales, dando así cumplimiento a lo previsto en la Ley 909 de 2004<sup>3</sup>.

En estas condiciones, se propondrá la medida que se detalla a continuación:

- Objetivo: Introducción del SIGEP.
- Clase de acto jurídico: Continuar con su desarrollo en los términos planteados por el DAFP.
- Acción específica requerida: Concluir con el proceso de definición de las características y aplicaciones ideales para el SIGEP e iniciar con el proceso de su contratación para su desarrollo y adopción.
- Autoridad responsable: DAFP.
- Cronograma: Según avances del DAFP.
- Cooperación técnica internacional: Ya prestada
- Costos: Ya financiado.

*1.1.2.4. Propuesta adicional: estudio de casos en relación con violación de las normas sobre conflicto de intereses*

El fortalecimiento de los programas de capacitación es útil para la prevención conductas contrarias al régimen de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones, incluido el régimen

del conflicto de intereses, cuando quiera que ello suceda por desconocimiento del marco legal aplicable.

No obstante, las causas de este tipo de infracciones no se limitan al desconocimiento de la ley. Así pues, para conocer el problema del conflicto de intereses puede ser útil analizarlo según universos específicos (p.e. parlamentarios, jueces, administradores o miembros de directivas, etc.). La definición de estos universos podría ser útil para determinar las acciones que en concreto pueden cometer estos servidores en desconocimiento de las normas sobre los regímenes respectivos del conflicto de intereses.

Es necesario analizar también las circunstancias en las cuales las respectivas conductas sancionadas tienen sólo implicaciones disciplinarias y cuándo generan incluso sanciones penales.

En estas condiciones, se propondrá la medida que se detalla a continuación:

- Objetivo: Profundizar el conocimiento sobre la efectividad de las normas que sancionan la violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses y sobre las condiciones en que se realizan este tipo de actuaciones.
- Clase de acto jurídico: Según el medio que se utilice para implementación de esta medida.
- Acción específica requerida: Realizar el estudio propuesto.
- Autoridad responsable: Gobierno Nacional, Fiscalía General de la Nación y Procuraduría General de la Nación.
- Cronograma: No determinado.
- Cooperación técnica internacional: Apoyo económico y técnico para la elaboración del estudio propuesto.
- Costos: No determinado.

## **1.2. Normas de conducta y mecanismos para asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos**

### **1.2.1. Las conclusiones expuestas por el Comité de Expertos del MESICIC**

El Comité de Expertos del MESICIC encontró que Colombia cuenta con normas, mecanismos y medidas pertinentes para la promoción de los propósitos de la convención en relación con la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos.

El Informe resalta que, de acuerdo con la información proporcionada por Colombia, el Ministerio de Hacienda ha puesto en funcionamiento el *Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF* el cual controla todos los registros relacionados con la información financiera de las entidades ejecutoras del presupuesto nacional.

Respecto de cada registro puede identificarse la entidad que lo realizó, la fecha, el valor, etc. Esta información puede ser consultada por los organismos de control en línea y en tiempo real. El sistema permite identificar eventos específicos que son objeto de revisión para tomar las acciones y correctivos del caso a actuaciones que pueden configurar prácticas de corrupción.

Sobre la información disponible en los órganos de control acerca de procesos sancionatorios, el Informe insiste en las debilidades ya descritas en su numeral 1.1.

En relación con la Contraloría General de la Nación, se sostiene que la información aportada no permite analizar los resultados alcanzados respecto de las normas específicas cuya implementación es objeto de análisis. El documento no contiene información que permita conocer la proporción que de dichos procesos corresponde a investigaciones contra altos funcionarios o servidores de sectores que se consideren particularmente críticos. No se incluye información que permita establecer si todos los fallos en materia de responsabilidad fiscal se encuentren en firme o si todavía están sujetos a mecanismos legales de revisión que impidan su aplicación. Tampoco se incluye información sobre medidas cautelares practicadas.

Recomendación del Comité de Expertos del MESICIC:

*Fortalecer las medidas preventivas y los sistemas de control para asegurar la efectividad en la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones.*

*Para cumplir con esta recomendación, la República de Colombia podría tener en cuenta las siguientes medidas:*

- *Realizar una evaluación integral que permita determinar las causas objetivas que originan las investigaciones en relación con el delito de peculado y, con base en sus resultados, definir y considerar la adopción de medidas específicas con el fin de prevenir la ocurrencia de esta modalidad delictiva y, en últimas, de asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos.*
- *Realizar una evaluación integral que permita determinar las causas objetivas que están impidiendo o limitando la efectividad de los sistemas de control interno y de control fiscal para evitar la ocurrencia de “desviaciones presupuestales” y de otros recursos y, con base en sus resultados, definir y considerar la adopción de medidas específicas con el fin de evitar su ocurrencia y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos públicos.*

**1.1.2. Marco conceptual, avances y formulación de medidas para la implementación de las recomendaciones del Comité de Expertos del MESICIC**

Colombia ha hecho esfuerzos importantes en la adopción y fortalecimiento de mecanismos e instrumentos orientados a la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos.

Así pues, es del caso resaltar los avances registrados en relación con la introducción de modelos de gestión y sistemas de obtención, acceso y uso de la información que mejorar sensiblemente la

administración pública. Estos modelos y sistemas permiten directa o indirectamente ejercer un mayor control penal, disciplinario y/o fiscal sobre los servidores públicos y sobre los particulares que ejercen funciones públicas o administran recursos estatales. En esa misma medida, constituyen herramientas útiles para propender por la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos, sin perjuicio de que esa no sea su finalidad principal.

De igual manera, se deben subrayar los esfuerzos hechos por el país con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID, en relación con el fortalecimiento de las oficinas de control interno de los órganos tanto del ejecutivo central como de las entidades territoriales.

A continuación se describen varios de los avances logrados tanto en materia de nuevos modelos de gestión como en el tema del control interno, y se presentan también algunas medidas orientadas a continuar avanzando en tales acciones:

#### *1.2.2.1. Introducción de modelos de gestión y sistemas de obtención, acceso y uso de la información*

La introducción por Colombia de nuevos modelos de gestión y de nuevos sistemas de información introduce un elemento de transparencia en la medida en que permite que los órganos del Estado –tanto los de control como los meramente administrativos- tengan conocimiento de una enorme cantidad de actividades realizadas por los funcionarios del Estado y también por los particulares.

En efecto, si bien algunos de los modelos y sistemas adoptados por el Estado colombiano tienen la función específica de controlar las actividades de los funcionarios públicos –tal como sucede con el SIRI–, no sucede así con todos ellos. Algunos, como el MUISCA, gestionan información de carácter general y prestan los servicios correspondientes con independencia de la investidura de los usuarios.

La consultoría tuvo acceso a los siguientes, sin perjuicio de la existencia de otros que posiblemente aúnan esfuerzos en esta misma dirección:

- *Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causales de Inhabilidad, SIRI*, ya descrito.
- *Sistema Único de Información de Personal, SUIP*, ya descrito.
- *Modelo Único de Ingresos, Servicio y Control Automatizado, MUISCA*: Este modelo permite a la DIAN la obtención, sistematización y uso organizado de la información tributaria de los contribuyentes de los impuestos nacionales. El MUISCA igualmente tiene acceso a información tributaria de algunas entidades territoriales.

Es un mecanismo indirecto de prevención del peculado porque protege la información tributaria (con lo cual se dificulta su alteración) y porque permite detectar situaciones

anormales en el comportamiento económico de los contribuyentes, incluidos los servidores públicos.

- *PIJAO, Sistema Seguro de Información, Antecedentes, Transacciones y Activos*: Este sistema es operado por la Unidad de Información y Análisis Financiero UIAF que se encuentra adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Registra la información correspondiente a transacciones realizadas en sectores tales como el financiero, el cambiario, el asegurador y el de comercio internacional entre muchos otros. El sistema responde a la necesidad que tienen las diferentes autoridades para acceder a información de manera instantánea y así permitirá a la justicia agilizar los análisis e investigaciones orientados a detectar actividades relacionadas con los delitos de lavado de activos, terrorismo y narcotráfico.

Es un mecanismo directo de lucha contra el peculado (sin perjuicio de que sus alcances sean mucho más amplios) porque facilita la detección de operaciones financieras por las cuales eventualmente se procura realizar actos de lavado de activos, algunas veces provenientes de delitos contra la administración pública.

- *Boletín de responsables fiscales de la Contraloría General de la República*: Este boletín contiene el listado de personas naturales y jurídicas con obligaciones pendientes a favor del Estado por concepto de procesos fiscales. Es un mecanismo directo de lucha contra el peculado (sin perjuicio de que sus alcances sean mucho más amplios) porque facilita la persecución de los deudores, incluidos los sancionados por la comisión de este delito.
- *Sistema Integrado de Información sobre las Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito, SIMIT*: Este sistema, creado por la Ley 769 de 2002, permite el registro de las sanciones de tránsito cometidas en todo el territorio nacional y facilita el cobro correspondiente. Su administración recae sobre la Federación Colombiana de Municipios. Es un instrumento de gestión pública territorial que ha permitido incrementar de manera sensible el recaudo de estos fondos públicos y que ha introducido elementos de transparencia evidentes dado que el sistema protege la información relativa a las sanciones impuestas y dificulta su manipulación. Es un instrumento indirecto de prevención de actos de peculado pues centraliza en la Federación Colombiana de Municipios el recaudo de los recursos obtenidos por concepto de multas de tránsito y la asignación a los municipios de las rentas que les corresponde por esta causa, reduciendo así el margen para la manipulación de las sanciones impuestas o para la pérdida de los recursos recaudados.
- *Plataforma de Interoperabilidad*. Es un proyecto liderado por la Agenda de Conectividad. Es el conjunto de herramientas necesarias para la articulación de los sistemas de información para lo cual cuenta con la definición de un lenguaje común para el intercambio de información entre aplicaciones y un enrutador que procesa la información al controlar y regular la interoperabilidad. La plataforma de interoperabilidad permite maximizar la información que proporcionan los sistemas de información del Estado le facilita al ciudadano acceder más fácilmente a los servicios que prestan las entidades públicas.

Para los efectos de la presente consultoría, es del caso llamar la atención sobre dos puntos. En

primer lugar, la introducción de estos modelos y sistemas mejora la eficiencia administrativa y elimina fisuras a través de las cuales se facilite la comisión de actos de corrupción.

Es segundo lugar, se tiene que varios de estos modelos y sistemas contienen una gran cantidad de información y, desde la óptica técnica, permiten emprender una enorme cantidad de actuaciones tendientes a cerrarle el cerco a las actuaciones contrarias a los recursos del Estado.

Lo anterior ciertamente supone en muchos casos que se haga un uso de los modelos y sistemas para propósitos diferentes a los originalmente previstos.

En particular, el MUISCA y el PIJAO constituyen elementos valiosos para la detección de situaciones anómalas.

Vale la pena señalar que la Ley 526 de 1999, por la cual se creó la UIAF, permite que la información tributaria sea evaluada para tales efectos.

No obstante, tanto el MUISCA como el PIJAO registran la información sin distingo de la investidura de las personas. No obstante, para los fines de la lucha contra la corrupción – especialmente contra el peculado-, la introducción de un criterio de selección (p.e. en relación con personas en ciertas posiciones públicas) puede acarrear beneficios claros.

Para que ello sea posible desde la óptica jurídica, es necesario que se introduzcan cambios normativos que así lo autoricen previa adopción de medidas tendientes a resguardar las garantías constitucionales básicas, particularmente en relación con la información fiscal.

Para tal efecto, la consultoría propone que se adopte en el MUISCA y en la base de datos de la UIAF una variable adicional que permita identificar los servidores públicos, a los contratistas del Estado y a los directivos de campañas políticas de los demás contribuyentes / usuarios del sistema financiero.

Para el caso de los servidores y contratistas, se propone, además, que se introduzcan criterios objetivos más estrictos en relación con la identificación de situaciones anormales, de manera que el “sistema de alarmas” se active con mayor facilidad que en el caso de los particulares.

La introducción de estos criterios de clasificación de la información, es decir, la introducción de un elemento adicional que permita distinguir a los funcionarios públicos y contratistas del Estado de los demás, requiere del cambio técnico ya descrito y exige sobretodo que se adopten modificaciones en las normas vigentes con el ánimo de que se permita que esa información sea utilizada no sólo para sus fines exclusivos sino también para propósitos de control de la corrupción.

En estas condiciones, se propondrá la medida que se detalla a continuación:

- Objetivo: Identificar el comportamiento tributario/financiero de personas que ocupan cargos o posiciones estatales susceptibles de ser utilizados para fines relacionados con la corrupción.

- Clase de acto jurídico: Reforma legal.
- Acción específica requerida: Introducir en el Estatuto Tributario una norma que permita diferenciar a los servidores públicos de los demás contribuyentes. Permitir que el MUISCA incorpore elementos de análisis más estrictos que los generales para la identificación de situaciones anómalas en relación con la situación patrimonial de los funcionarios.
- Autoridad responsable: Congreso de la República.
- Cronograma: Según agenda legislativa.
- Cooperación técnica internacional: Ninguna específica.
- Costos: Incluidos dentro del presupuesto general del Congreso de la República.

#### 1.2.2.2. *Evolución en materia de control interno*

La recomendación expuesta por el Comité de Expertos del MESICIC para Colombia en relación con las debilidades de los sistemas de control interno, presupone la existencia de una debilidad institucional manifiesta en este campo.

Esta apreciación responde a que en el país no se había adoptado una política sobre el tema. En efecto, si bien la Ley 87 de 1993 contenía un estatuto comprensivo del control interno, en la práctica esta función era usualmente percibida como una actividad de naturaleza disciplinaria y no como una herramienta de gestión. Por otro lado, no había parámetros ni marcos de referencia para su desarrollo y ejecución sino que cada entidad contaba con una “práctica propia” en materia de control interno.

Dado este escenario, el DAFP promovió la adopción e implementación de un “Modelo Estándar de Control Interno, MECI” con el apoyo de la USAID. Este modelo propende por que el control interno se adelante en procura de que haya unas mejores prácticas institucionales. Su aplicación se surte a partir de la definición de los objetivos de la respectiva entidad, y cubre también el análisis de los procesos que se adelantan para el efecto y los resultados que se obtienen.

Para la introducción del MECI en la estructura estatal –tanto nacional como territorial- el DAFP ha contado también con el apoyo de la Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación y la Auditoría General de la República, de modo que esta actividad constituye un buen ejemplo de cooperación interinstitucional.

El DAFP y la USAID han apoyado 80 entidades del nivel nacional para la adopción del MECI y a varios departamentos y capitales departamentales.

Igualmente, debe señalarse que el Decreto 1599 de 2005, modificado por el Decreto 2621 de 2006, otorga un plazo que va hasta el 2 abril de 2008, para que las entidades estatales adopten el MECI.

En este último año, se ha previsto también la utilidad de involucrar al Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción (PPLCC) como órgano de apoyo del ejercicio del control interno. Para tal fin, se dispuso que los jefes de control interno de las entidades del ejecutivo central, deben mandar un reporte cada mes a esta dependencia presidencial con el fin de crear así un espacio que permita la prevención y denuncia de eventuales actos de corrupción.

No obstante estos logros, el ejercicio del control interno enfrenta aún una debilidad, a saber, la falta de independencia de esta oficina en relación con el jefe o director de la entidad a pesar de los intentos y avances que ha habido en la materia.

Ello obedece a que la designación del jefe de la oficina de control interno recae sobre el jefe de la entidad. Esta facultad se ha visto matizada en procura de una metodología de nominación preferible con la expedición de la Resolución 644 de 2003, por la cual se dispuso que para los efectos del ejecutivo central, el jefe de la entidad en la cual haya la necesidad de nombramiento de un jefe de control interno, deberá enviar las hojas de vida de los candidatos correspondientes al DAFP, entidad que las remitirá a un nominador experto que deberá elegir al candidato que sea técnicamente mejor.

De igual forma, se tiene previsto que la declaración de insubsistencia del jefe de la oficina de control interno por el jefe de la entidad o dependencia correspondiente, vaya acompañado de un informe al PPLCC en el cual motive tal decisión.

Sin embargo, es claro que ni este método de provisión del cargo ni el requisito de la motivación de la declaratoria de insubsistencia, garantizan la independencia que el jefe de la oficina de control interno requiere para el cumplimiento de sus funciones pues se sigue tratando de una persona del resorte del jefe de la entidad sujeta al estatuto del libre nombramiento y remoción.

Dadas sus competencias, la oficina de control interno y, especialmente el jefe de la misma, requiere de un especial estatuto que le garantice un nivel adecuado de independencia frente al jefe de la entidad en la cual se desempeña. Este tipo de cambio sólo se puede dar por medio de una reforma legislativa por la cual se introduzca un estatuto del control interno. Los elementos mínimos de este estatuto quizá sean que la nominación del jefe de tal oficina no recaiga sobre el jefe de la entidad y que esta dependencia cuente con los recursos necesarios para su funcionamiento.

En estas condiciones, se propondrá la medida que se detalla a continuación:

- Objetivo: Dotar a las oficinas de control interno (inicialmente a las de las entidades del poder ejecutivo central) de un estatuto que les garantice la independencia que requieren dadas sus funciones.
- Clase de acto jurídico: Reforma legislativa.
- Acción específica requerida: Tramitar un proyecto de Ley por el cual se modifique la forma de nominación de los jefes de control interno de los órganos del ejecutivo central y se asigne a estas dependencias unas garantías básicas, necesarias para el ejercicio de su labor de supervisión y control.
- Autoridad responsable: Gobierno Nacional / Congreso de la República.
- Cronograma: Según agenda legislativa.
- Cooperación técnica internacional: Ninguna específica.
- Costos: Incluidos dentro de los presupuestos de las instituciones competentes.

*1.2.2.3. Evaluación integral de las causas que originan las investigaciones relacionadas*

*con delito de peculado*

La evaluación integral que permita determinar las causas objetivas que originan las investigaciones en relación con el delito de peculado, tal como se propone en el Informe del MESICIC, supone lo siguiente: los nuevos modelos y sistemas proporcionan una información abundante para estudiar a profundidad este flagelo. No obstante, el conocimiento de las causas que lo originan y la determinación de las medidas que se pueden adoptar para evitarlo o controlarlo, exige que haya un conocimiento claro de las condiciones bajo las cuales se presenta.

La única forma de tener acceso a esta realidad consiste en adelantar una investigación de campo en la que se analice un conjunto suficiente de procesos penales por peculado cometidos en un período determinado en aras de poder determinar las condiciones bajo las cuales se cometió el delito y los elementos particulares que obran en cada caso.

Las condiciones de realización de los hechos punibles pueden ser, entre otras, (i) la cuantía; (ii) el cargo del funcionario sancionado y su nivel de responsabilidad; (iii) el mecanismo utilizado (p.e. la celebración de contratos, la sustracción de un bien de propiedad pública, etc.); y (iv) el tipo de acción física cometida (p.e. girar un cheque, extraer un vehículo, etc).

Los elementos particulares pueden ser, entre otros, (i) el tipo penal específico cometido; (ii) las circunstancias de hecho; (iii) la persona encargada de practicar control; (iv) tipo de control que se practicó en cada caso.

Este tipo de investigación permite tener un conocimiento cierto de las condiciones generales bajo las cuales se produce la conducta sancionada, las circunstancias que la hacen posible, las razones por las cuales fallaron los controles y demás elementos necesarios para el desarrollo de una política criminal preventiva y sancionatoria eficiente.

En estas condiciones, se propondrá la medida que se detalla a continuación:

- Objetivo: Profundizar en el conocimiento de las causas objetivas que originan las investigaciones en relación con el delito de peculado.
- Clase de acto jurídico: Según mecanismo elegido para la realización de la investigación propuesta.
- Acción específica requerida: Adelantar una investigación de campo sobre un conjunto representativo de procesos penales por peculado en donde se evalúen las condiciones de realización de la acción existentes en cada caso, sus elementos y los resultados de los procesos.
- Autoridad responsable: Ministerio del Interior y Justicia.
- Cronograma: No determinable.
- Cooperación técnica internacional: Podría prestar su apoyo en relación con la metodología adecuada para la obtención de los objetivos perseguidos por la investigación.
- Costos: No determinados.

*1.2.2.4. Propuesta adicional 1: fortalecimiento de las competencias del PPLCC en materia de investigación sobre actos de corrupción.*

El PPLCC adelanta actualmente una labor de seguimiento de las denuncias que se presentan en materia de corrupción. En desarrollo de esta función, el Programa cumple tareas de apoyo en la búsqueda de pruebas y consecución de documentos que puedan ser de utilidad para los fines del caso bajo investigación.

Bajo este marco, el Programa dispone de la facultad de seleccionar los casos que estima más significativos y de hacerles el acompañamiento necesario ante las instancias investigativas y judiciales competentes.

No obstante, esta función está limitada por la naturaleza meramente administrativa del Programa. La concesión de facultades de policía judicial –así sean restringidas- podría dotar a esta entidad de un mecanismo que le permita ganar efectividad en desarrollo de coadyuvar investigaciones criminales y disciplinarias relacionadas con actos de corrupción<sup>4</sup>.

En estas condiciones, se propondrá la medida que se detalla a continuación:

- Objetivo: Fortalecer el apoyo que presta el PPLCC a las investigaciones relacionadas con actos de corrupción.
- Clase de acto jurídico: Resolución de la Fiscalía General de la Nación, o reforma legal
- Acción específica requerida: Introducción de facultades de policía judicial para el PPLCC restringidas al objeto específico de la lucha contra la corrupción pública y sólo para los efectos de investigar los actos de corrupción de los funcionarios del Gobierno Nacional.
- Autoridad responsable: Fiscalía General de la Nación/Gobierno o Congreso
- Cronograma: Según agenda legislativa.
- Cooperación técnica internacional: Ninguna específica.
- Costos: Incluidos dentro de los presupuestos de las entidades responsables.

*1.2.2.5. Propuesta adicional 2: introducción de controles adicionales en el uso de los recursos públicos. El caso de los contratos administrativos.*

La introducción de controles adicionales en relación con los recursos provenientes de los contratos públicos, constituye un mecanismo útil para evitar acciones contrarias a los recursos públicos y, en particular, para evitar actos de peculado.

Un mecanismo por el cual podría controlarse el uso de estos recursos es que se exija que cada contrato (quizá a partir de ciertas cuantías) tenga una o más cuentas bancarias determinadas,

---

<sup>4</sup> El otorgamiento de facultades limitadas de policía judicial al PPLCC es un tema polémico. Se argumenta que ello podría desnaturalizar las funciones propias del Programa y que por esta vía se desconoce la tridivisión de poderes públicos. En realidad, las facultades de policía judicial son actuaciones propias de la administración según órdenes judiciales. El otorgamiento de facultades limitadas de policía judicial al Programa no afectaría este principio básico del Estado de Derecho. De otro lado, se tiene que el PPLCC puede asumir dos funciones principales. De un lado, puede ser el órgano encargado del diseño de la política nacional en materia de corrupción. De otro lado, puede ser una dependencia gubernamental de acompañamiento a los procesos judiciales, fiscales y disciplinarios por conductas relacionadas con la corrupción. Estas dos funciones pueden ser complementarias en la medida en que el diseño de la política anticorrupción por parte del Programa vaya acompañado del ejercicio de acciones concretas en esta misma dirección pues ello le permite evaluar la efectividad de las políticas implementadas.

exclusivas, a la cual ingresan todos los pagos que se le hacen al contratista y de la cual se hacen todos los giros por medio de cheques con cruce restrictivo.

Esto permite que el uso de los recursos públicos pueda estar controlado no sólo en el momento en que se hacen desembolsos al contratista sino de acuerdo con la asignación que el contratista da a los mismos. Igualmente, el fomentarse la bancarización de tales recursos, su utilización queda controlada por otros mecanismos ya analizados como la UIAF.

La implementación de la anterior recomendación implica las siguientes acciones:

- Objetivo: Incrementar los controles sobre los recursos utilizados en la ejecución de los contratos estatales.
- Clase de acto jurídico: Reforma legal tendiente a la inclusión de esta obligación en las normas sobre contratación. Puede hacerse también por vía de Decreto Presidencial o en los pliegos de condiciones o cartas de invitación a contratistas y en los respectivos contratos públicos.
- Acción específica requerida: Introducción de esta obligación en la ley / reglamento / contratos públicos.
- Autoridad responsable: Congreso de la República / Gobierno Nacional / Entidades contratantes.
- Cronograma: No determinable.
- Cooperación técnica internacional: Ninguna específica.
- Costos: Incluido dentro de los presupuestos generales de los órganos estatales.

### **1.3. Normas de conducta y mecanismos en relación con las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento**

#### **1.3.1. Las conclusiones expuestas por el Comité de Expertos del MESICIC**

El Comité de Expertos del MESICIC encontró que Colombia cuenta con normas, mecanismos y medidas pertinentes orientados al cumplimiento de la obligación a cargo de los funcionarios públicos de informar a las autoridades sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento.

El Informe resalta que la página web del Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción – PPLCC ([www.anticorruptcion.gov.co](http://www.anticorruptcion.gov.co)) contiene un enlace denominado “COLOMBIEMOS”, a través del cual se ha conformado una Red de Ciudadanos que intercambian información y ofrecen apoyo en acciones de vigilancia ciudadana a la gestión y a la inversión pública. Al respecto, se informa que por esta vía se han incrementado en un 40% las denuncias por corrupción administrativa.

De otro lado, se afirma que la Procuraduría General de la Nación no contiene información precisa sobre la aplicación de sanciones por esta causa de manera que no es posible el nivel de efectividad del tipo sancionatorio bajo análisis.

Por último, conviene señalar que, de acuerdo con la información suministrada, se puede inferir que la mayoría de las investigaciones iniciadas fueron el resultado de denuncias de particulares y no de funcionarios públicos.

Recomendación del Comité de Expertos del MESICIC:

*Fortalecer los mecanismos con los que cuenta la República de Colombia para exigir a los funcionarios públicos denunciar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento.*

*Para cumplir con esta recomendación, la República de Colombia podría tener en cuenta las siguientes medidas:*

- *Considerar medidas para asegurar la efectividad de la obligación prevista en la legislación colombiana de exigir a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción pública en la función pública de los que tengan conocimiento; facilitar el cumplimiento de dicha obligación; brindar la protección que se requiera de acuerdo con la gravedad de los actos de corrupción que se denuncien; y, en caso de incumplimiento de obligación, aplicar las sanciones previstas en el ordenamiento jurídico Colombiano para este evento.*
- *Capacitar a los funcionarios públicos en relación con la existencia y el propósito de la responsabilidad de denunciar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento.*

**1.3.2. Marco conceptual, avances y formulación de medidas para la implementación de las recomendaciones del Comité de Expertos del MESICIC**

La información aportada por la Procuraduría General de la Nación permite concluir que el mecanismo de la denuncia por parte de los funcionarios sobre los actos de corrupción en ejercicio de la función pública de los que tengan conocimiento, constituye un mecanismo idóneo para luchar contra este flagelo.

En efecto, entre enero de 2001 y septiembre de 2006 se instauraron 26458 quejas por este motivo. En el mismo período, se profirió fallo de primera instancia en relación con 4507 procesos, de los cuales 2695 (casi el 60%) concluyeron con una decisión sancionatoria. En el mismo período, se profirió fallo de segunda instancia en relación con 2201 procesos, de los cuales 1272 (casi el 58%) concluyeron con una decisión sancionatoria.

Ahora bien, la eficiencia de la denuncia por parte de los funcionarios sobre los actos de corrupción en ejercicio de la función pública de los que tengan conocimiento como mecanismo de lucha contra la corrupción, no implica que este tipo sancionatorio sea en sí mismo eficiente. Es decir, una cosa es que la denuncia sirve para prevenir y sancionar la corrupción y otra que efectivamente se sancione a quien no denuncia

La información recién suministrada confirma lo primero. No así lo segundo. De hecho, la consultoría no obtuvo información sobre el segundo punto en cuestión en parte por las razones que a continuación se explican.

*1.3.2.1. Propuesta para el fortalecimiento de mecanismos persuasivos que faciliten el cumplimiento de la obligación de denunciar los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento*

La implementación y fortalecimiento de medidas coactivas enfocadas a asegurar el cumplimiento de la obligación de informar a las autoridades competentes de los actos de corrupción de los que tengan conocimiento, enfrenta dificultades metodológicas sobre las que se debe reparar. Tal como lo señala el informe del Comité de Expertos del MESICIC, un primer problema que enfrenta esta obligación radica en el temor que genera su cumplimiento por el servidor que tiene conocimiento de actos de corrupción. Pero, además, la imposición de sanciones por el incumplimiento del deber de denunciar actos de corrupción, implica un nivel probatorio reforzado: no sólo es necesario demostrar que alguien cometió un acto de corrupción en ejercicio de una función pública sino que también es menester demostrar el conocimiento que otro servidor público tuvo de ese acto de corrupción y que, a pesar de dicho conocimiento, omitió cumplir con su deber de denuncia.

En estas condiciones, más que perseguir un cumplimiento coactivo de este deber, la consultoría estima que las políticas orientadas a alcanzar el fin que se busca (propender por que se denuncien los actos de corrupción en relación con el ejercicio de una función pública de los que un funcionario estatal tenga conocimiento), deben enfocarse preferiblemente a la generación de condiciones que rodeen a los servidores de garantías suficientes en aras de que haya un clima de confianza adecuado para su cumplimiento de forma voluntaria.

Este clima de confianza puede ser logrado mediante la adopción de un “programa de denuncias” que proporcione garantías suficientes a los funcionarios públicos para que ejerzan su deber de denunciar en caso de que tengan conocimiento de actos de corrupción en la función pública. Podría pensarse, a título de ejemplo, en un una persona o equipo de personas obligadas en razón de sus condiciones profesionales a la preservación del secreto profesional (p.e. psicólogos) que reciban las denuncias en condiciones de reserva y que tengan la obligación de transmitir las a las personas responsables.

En este campo, podría ser de gran utilidad un eventual programa de cooperación internacional que tenga como propósito ilustrar sobre las experiencias y resultados alcanzados en otros países en materia de mecanismos adoptados para facilitar el cumplimiento de la obligación a cargo de los servidores de denunciar los actos de corrupción pública de los que tengan conocimiento y a dotar de garantía.

En estas condiciones, se propondrá la medida que se detalla a continuación:

- Objetivo: Facilitar las condiciones para el cumplimiento del deber de denuncia de actos de corrupción en la función pública de los que se tenga conocimiento por parte de los servidores.

- Clase de acto jurídico: Según programa específico que se adopte.
- Acción específica requerida: Según programa específico que se adopte.
- Autoridad responsable: En su diseño, el DAFP. Para su adopción, según el programa específico que se adopte.
- Cronograma: No determinado.
- Cooperación técnica internacional: Apoyo al país en materia del o de los programas adoptados en otras legislaciones para lograr este mismo objetivo específico.
- Costos: No determinado.

*1.3.2.2. Propuesta para la profundización del conocimiento que se tiene sobre la efectividad real de las normas que sancionan la omisión de cumplir con el deber de denuncia de los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento*

La introducción de medidas enfocadas a asegurar el cumplimiento de la obligación de informar a las autoridades competentes de los actos de corrupción de los que tengan conocimiento, tal como se propuso en el Informe del Comité de Expertos del MESICIC, presupone la necesidad adelantar un estudio orientado a profundizar en el conocimiento de las causas y condiciones bajo las cuales opera el incumplimiento de esta obligación.

El estudio correspondiente supone que se investiguen, al menos, los siguientes temas: (i) número de casos de personas sancionadas penal o disciplinariamente por incumplir esta obligación en un horizonte determinado de tiempo (p.e. 5 años), con lo cual se mide la efectividad del tipo sancionatorio como tal; (ii) restricciones procesales / probatorias para la aplicación de sanciones por incumplimiento del deber de sancionar; (iii) número de casos de personas sancionadas penal o disciplinariamente gracias a denuncias instauradas por otros funcionarios en cumplimiento de este deber, con lo cual se mide la efectividad de las razones que justifican la incorporación de este tipo sancionatorio en el ordenamiento; (iv) relación del denunciante con el hecho denunciado (es decir, ¿era cómplice? ¿tuvo conocimiento del mismo por casualidad?); (v) mecanismo utilizado por el denunciante para efectos de cumplir con la obligación de denunciar; (vi) relación del sancionado con el infractor (p.e. ¿había relación de superioridad / inferioridad jerárquica?); (vii) evolución laboral del denunciante (¿experimentó cambios en su situación laboral tales como persecución, traslado a lugares lejanos / dependencias menos interesantes, luego de haber denunciado?).

Una investigación de esta naturaleza constituye un medio adecuado para tener un conocimiento fáctico adecuado y preciso no sólo de la conducta sancionable como tal –omisión de denuncia de actos de corrupción- sino de su efectividad como mecanismo de lucha contra la corrupción, lo cual se determina con base en el nivel de denuncias.

En estas condiciones, se propondrá la medida que se detalla a continuación:

- Objetivo: Profundizar el conocimiento de la efectividad de las normas que sancionan la omisión de cumplir con el deber de denuncia de los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento.
- Clase de acto jurídico: Según mecanismo que se adopte para adelantar la investigación propuesta.

- Acción específica requerida: Adelantar una investigación orientada a determinar la efectividad fáctica real de la obligación a cargo los funcionarios públicos de informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción pública en la función pública de los que tengan conocimiento.
- Autoridad responsable: Ministerio del Interior y de la Justicia, Procuraduría de la Nación, Fiscalía General de la Nación, Consejo Superior de la Judicatura.
- Cronograma: No determinado.
- Cooperación técnica internacional: Prestación de apoyo metodológico con base en experiencias internacionales en procura de que la investigación arroje los resultados que se procuran con su realización.
- Costos: No determinado.

*1.3.2.3. Propuesta en materia de capacitación a los funcionarios públicos en relación con la existencia y el propósito de la responsabilidad de denunciar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento*

Una de las recomendaciones expresadas por el Comité de Expertos a Colombia para la implementación de la Convención en la de capacitar a los funcionarios públicos en relación con la existencia y el propósito de la responsabilidad de denunciar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento.

Ciertamente se observa que las políticas de capacitación en esta materia deben estar enfocadas a la importancia de la observancia de la obligación de denuncia pero además, a los mecanismos existentes y a las garantías que éstos brindan para los efectos de cumplir con este deber.

En efecto, no sólo es importante que el funcionario conozca que denunciar es un deber a su cargo, necesario para propender por la adecuada marcha de la administración estatal y de los intereses públicos, sino que conozca también los canales específicos de los que dispone para este efecto y las garantías que lo rodean para el cumplimiento de tal obligación.

En estas condiciones, se propondrá la medida que se detalla a continuación:

- Objetivo: Fortalecer los programas de capacitación a funcionarios en relación específica con esta obligación y con los canales y garantías que hay al respecto.
- Clase de acto jurídico: Ninguno en relación específica con la capacitación.
- Acción específica requerida: Ampliar los programas de capacitación para que incorporen un componente sobre la importancia de cumplir con la obligación de denunciar los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento, y sobre los canales y garantías que facilitan el cumplimiento de esta obligación.
- Autoridad responsable: En relación con la formulación de la política, la DAFP. En relación con la ejecución de la política, la ESAP.
- Cronograma: No determinado.
- Cooperación técnica internacional: Apoyo al país en materia del o de los programas de capacitación con los que cuentan otros países en esta materia específica.
- Costos: No determinados.

## **2. SISTEMAS PARA LA DECLARACIÓN DE INGRESOS, ACTIVOS Y PASIVOS (ARTÍCULO III, PÁRRAFO 4, DE LA CONVENCIÓN)**

### **2.1. Las conclusiones expuestas por el Comité de Expertos del MESICIC**

El Comité de Expertos del MESICIC encontró que Colombia cuenta con un conjunto de normas y medidas en materia de declaraciones de ingresos, activos y pasivos.

Señala que el DAFP, en desarrollo de lo establecido en la Ley de 1995, puso en funcionamiento un “software” denominado “SIDECA” (Sistema de Información para el Control y Seguimiento de la Declaración de Bienes y Rentas de los Servidores Públicos), el cual constituye una herramienta informática que permite a las entidades manejar sistematizadamente la información del Formulario Único de Declaración Juramentada de Bienes y Rentas y Actividad Económica Privada.

Este sistema permite al DAFP realizar el seguimiento de los bienes y rentas de los servidores públicos, puede verificar el cumplimiento de la presentación de la declaración en cada momento, la veracidad del contenido y los cambios mediante el sistema de muestreo o selección. Para lo cual el mencionado *software* cuenta con un subsistema de seguimiento y control.

Se destaca la existencia de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Hacienda, cuya función es la de prevenir y detectar prácticas asociadas con el lavado de activos, a través de la recopilación, sistematización y análisis de la información de transacciones financieras, operaciones aduaneras, tributarias y cambiarias, compraventa de propiedad raíz, entre otras.

Ahora bien, el Informe señala que en la información suministrada por Colombia “*no se cuenta con estadísticas, en los casos en que los indicadores presentaron señal de alerta se procedió a llamar al responsable del SIDECA en la entidad, con el propósito de aclarar la situación estableciéndose que las inconsistencias más frecuentes están relacionadas con: espacios en blanco en los ingresos y rentas, registros de cantidades correspondientes a un mes, de crecimiento en ingresos y rentas y patrimonio neto*”.

Asimismo, indica que Colombia no informó sobre la existencia de estadísticas relativas al número de declaraciones analizadas con el fin de detectar la ocurrencia de posibles actos de corrupción y, por lo tanto, tampoco sobre el número de denuncias, investigaciones o procesos que con ocasión de dicho análisis se hayan promovido.

En ese sentido, estima que la ausencia de información sobre los análisis efectuados respecto de las declaraciones juradas y sobre los resultados obtenidos, debería llevar a las autoridades competentes a adoptar las medidas que sean necesarias para superar esta falencia.

Recomendación del Comité de Expertos del MESICIC:

*Mejorar los sistemas de control y evaluación del contenido de las declaraciones patrimoniales, y regular la publicidad de ellas.*

*Para cumplir con esta recomendación, la República de Colombia podría tener en cuenta las siguientes medidas:*

- *Optimizar los sistemas de análisis del contenido de las declaraciones juradas patrimoniales con el objeto de detectar y prevenir conflictos de intereses, así como detectar posibles casos de enriquecimiento ilícito.*
- *Regular las condiciones, procedimientos y demás aspectos que sean procedentes, en que corresponda dar publicidad a las declaraciones de patrimonio, ingresos y pasivos de los servidores públicos, con sujeción a la Constitución y a los principios fundamentales del ordenamiento jurídico de Colombia.*

## **2.2. Marco conceptual, avances y formulación de medidas para la implementación de las recomendaciones del Comité de Expertos del MESICIC**

La consultoría pudo constatar que en materia de Declaración de Activos, Pasivos y Patrimonio, el país experimentó un retroceso. Efectivamente, ante la incapacidad de incorporar, procesar y analizar la información sobre activos, pasivos y patrimonio procedente de todos los funcionarios públicos nacionales, el DAFP tomó la decisión<sup>5</sup> de delegar en cada entidad la obtención y almacenamiento de las Declaraciones bajo análisis.

En estas condiciones, la capacidad de utilizar la información obtenida para efectos de determinar situaciones anómalas que puedan estar relacionadas con actos de corrupción y/o afectación del patrimonio público se ve manifiestamente disminuida pues no hay que ejerza un control centralizado con ese objetivo específico.

No obstante lo anterior, debe ponerse de manifiesto que el país cuenta con instrumentos generales que suplen en parte la función de obtención, registro y análisis de ciertas actividades económicas de las personas en general –naturales y jurídicas-, p.e. la UIAF.

Este tipo de instrumentos, sin embargo, aunque útiles, no reemplazan plenamente la efectividad de la Declaración de Activos, Pasivos y Patrimonio por dos razones centrales: (i) La declaración tiene un alcance diferente en la medida en que no registra las transacciones financieras que alguien realiza sino los bienes y rentas que posee (información que cruzada con la que registra la UIAF, proporciona un enorme alcance); (ii) la declaración tiene un valor probatorio que no tiene la información recaudada por la UIAF toda vez que es juramentada.

De igual forma, la consultoría llama la atención sobre la actual coyuntura en la cual se tiene prevista la adopción del SIGEP. Este sistema podría contemplar que la Declaración de Activos, Pasivos y Patrimonio, quede incorporado como uno de sus componentes. Adicionalmente, se podría considerar la inclusión de criterios específicos de análisis aplicables a funcionarios cuyos cargos ofrecen oportunidades significativas de realizar actos de corrupción.

<sup>5</sup> Esta decisión se adoptó por medio de la Circular N° 005 de 2003, emitida por el DAFP.

En estas condiciones, se propondrá la medida que se detalla a continuación:

- Objetivo: Retomar los avances que se habían logrado en materia de control y seguimiento de bienes y rentas de servidores públicos y fortalecer la política de control y seguimiento de bienes y rentas de funcionarios públicos.
- Clase de acto jurídico: Posiblemente, celebración de un contrato para el desarrollo de un Sistema de Información para el Control y Seguimiento de la Declaración de Bienes y Rentas de los Servidores Públicos sobre las bases del que existía.
- Acción específica requerida: Retomar el Sistema de Información para el Control y Seguimiento de la Declaración de Bienes y Rentas de los Servidores Públicos, SIDEDEC, e introducir las mejoras necesarias para que el mismo pueda cumplir con el objetivo de reunir, conservar, controlar y analizar la información aportada por los servidores públicos en relación con sus bienes y rentas.
- Autoridad responsable: DAFP.
- Cronograma: No determinado.
- Cooperación técnica internacional: Apoyo para la re-adopción del SIDEDEC en los términos descritos por Colombia y registrados en el Informe del Comité de Expertos del MESICIC
- Costos: No determinados.

### **3. ÓRGANOS DE CONTROL SUPERIOR EN RELACIÓN CON LAS DISPOSICIONES SELECCIONADAS (ARTÍCULO III, PÁRRAFOS 1, 2, 4 Y 11 DE LA CONVENCION)**

El Comité de Expertos del MESICIC encontró que La República de Colombia cuenta con un conjunto de disposiciones y otras medidas que regulan la organización y funcionamiento de órganos de control superior en relación con las disposiciones de la Convención seleccionadas en el marco de la primera ronda.

De igual manera, se mencionan como órganos de control la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y el Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción (PPLCC)<sup>6</sup>.

El Informe considera oportuno destacar que de acuerdo con el análisis de los resultados de la encuesta “*Gobernabilidad y Anticorrupción*”, hay una clara necesidad de promover el creciente fortalecimiento de estas instituciones tanto en el plano de la autonomía institucional como de la capacidad profesional con objeto de asegurar un más efectivo sistema de rendición de cuentas por partes de las autoridades políticas y del Estado. Adicionalmente, se resalta la importancia de que haya alianzas anticorrupción entre estos organismos y las veedurías ciudadanas.

---

<sup>6</sup> La inclusión del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) y del Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción (PPLCC) en calidad de órganos de control superior es una decisión del Comité de Expertos del MESICIC y no del consultor. Ahora bien, ello responde a que, independientemente del nombre que les asigne la Constitución o la Ley, el DAFP y el PPLCC ejercen actividades de control. Por ejemplo, el primero establece la política de control interno y el segundo hace seguimiento a casos específicos de corrupción.

## Recomendación del Comité de Expertos del MESICIC:

*Fortalecer los órganos de control superior, en lo concerniente a las funciones que desarrollan en relación con el control del efectivo cumplimiento de las disposiciones previstas en los numerales 1, 2, 4, y 11 de la Convención, y optimizar su coordinación tal como lo establece el ordenamiento jurídico colombiano, con el objeto de asegurar la eficacia en dicho control, dotándolas con los recursos necesarios para el cabal desarrollo de sus funciones; procurando que cuenten para ello con un mayor apoyo político y social; y estableciendo mecanismos que permitan una continua evaluación y seguimiento de sus acciones.*

### **Nota metodológica**

Tal como se indicó en la introducción, este documento expone en relación con cada uno de los temas objeto de estudio del Comité de Expertos del MESICIC, el conjunto de políticas y acciones que ha implementado o que tiene previsto implementar el poder público en procura de un fortalecimiento institucional acorde con los objetivos de la Convención Interamericana de Lucha Contra la Corrupción.

Los avances alcanzados, los proyectos previstos y las medidas que se proponen en relación con los órganos de control, en su mayoría hacen parte de una política articulada que involucra otros órganos estatales que no tienen en sí mismos este papel fiscalizador.

En este orden de ideas, las acciones emprendidas para propender por su fortalecimiento y las medidas que se proponen para alcanzar los propósitos de la Convención, se encuentran analizadas y desarrolladas en cada uno de los capítulos temáticos del presente texto.

## **4. MECANISMOS PARA ESTIMULAR LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN LOS ESFUERZOS DESTINADOS A PREVENIR LA CORRUPCIÓN (ART. III, PÁRRAFO 11)**

### **4.1. Mecanismos de participación en general**

El Comité sostiene que el país “*cuenta con disposiciones y medidas con muy diversas naturalezas, características y alcances, relacionadas con la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en actividades públicas*”.

En todo caso, el Comité resalta que la Constitución de 1991 introdujo un cambio sustancial en relación con el papel activo de los ciudadanos en el ámbito de la gestión y control del poder público.

El Comité llama también la atención sobre la adopción de mecanismos específicos como la Ley de Veedurías (Ley 563 de 2000), la cual fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional por vicios de trámite, sin que ello le suponga al ciudadano una imposibilidad de ejercer esta función.

Igualmente hace referencia a proyectos como “*Colombiemos*” del “Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción” (PPLCC), dirigido a construir una red de ciudadanos para la defensa de lo público a través de una página “web”; capacitación de veedores en desarrollo de lo previsto en la Ley 489 de 1998; la creación de la Alianza Nacional Anticorrupción integrada por entidades públicas, órganos de control, empresas privadas, universidades y organizaciones no gubernamentales de todo el país; la creación de mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional, en articulación con la ciudadanía, para la recepción y seguimiento de denuncias de corrupción y para adelantar las investigaciones correspondientes; la celebración de “Pactos de Transparencia” entre mandatarios locales y la sociedad civil; y los programas que viene adelantando la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, tales como las Audiencias Públicas de Rendición de Cuentas, Auditorías Articuladas con Organizaciones de la Sociedad Civil, Comités de Vigilancia Ciudadana (CVC) articulados a la Contraloría General de la República, Plan Nacional de Formación para el Control Social y Alianzas Estratégicas para la Promoción del Control Ciudadano.

No obstante, se sostiene que si bien hay múltiples mecanismos orientados a canalizar la participación ciudadana, en términos prácticos la misma es baja pues enfrenta dificultades manifiestas. El Comité resalta las siguientes razones: “*a) La ciudadanía desconoce sus derechos y deberes frente a lo público; b) Desconocimiento de las herramientas, espacios y mecanismos de participación ciudadana; y c) Iniciativas aisladas y desarticuladas de posibles elementos y actores que le puedan fortalecer*”.

Además, se señala que el país no cuenta con información suficiente que nos permita evaluar los resultados obtenidos con la aplicación concreta de los numerosos mecanismos de participación ciudadana previstos en las normas. Es poco lo que se conoce sobre las condiciones reales que conducen a la escasa participación ciudadana. Algunas posibles explicaciones se relacionan con las deficiencias normativas que dificultan su aplicación, la falta de información sobre los espacios de participación y la falta de interés y voluntad de los gobiernos municipales para propiciarla.

#### **4.2. Mecanismos para el acceso a la información**

El Comité de Expertos del MESICIC encontró que Colombia cuenta con mecanismos normativos orientados a garantizar el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública. El Informe hace referencia específicamente al derecho de petición, consagrado en la Constitución Política y en el Código Contencioso Administrativo.

Resalta también que el país cuenta con una “Agenda de la Conectividad” por medio de la cual se “*busca masificar el uso de la tecnología de información para aumentar la competitividad del sector productivo, modernizar las instituciones de gobierno y socializar el acceso a la información. La estrategia fundamental para conseguir este objetivo de denomina “Gobierno en Línea” que contiene programas encaminados a crear una Intranet gubernamental, dentro del cual se encuentra el portal con información y servicios gubernamentales*”.

El Comité encontró, sin embargo, que el avance en materia de conectividad y utilización de las tecnologías de la información se aprecia sólo en las entidades del orden nacional, mientras que en el ámbito de las entidades territoriales se percibe un desarrollo muy limitado.

El Informe llama la atención sobre la opinión de la Corporación Transparencia por Colombia según la cual *“a pesar del amplio marco normativo que establece el principio de publicidad en los asuntos estatales y el derecho de las personas a acceder a la información pública en la práctica es frecuente que los funcionarios públicos la oculten, o que pongan trabas para acceder a ella”*.

Finalmente se menciona la dificultad que hay para evaluar la efectividad objetiva de las normas que permiten el acceso a la información por ausencia de elementos fácticos que así lo permitan.

#### Recomendación del Comité de Expertos del MESICIC:

*4.1.1. Considerar medidas para lograr que los avances dados en materia de “conectividad” y utilización de las tecnologías de la información en las entidades del orden nacional y las iniciadas a nivel territorial con el decreto 2170 de 2002, se consoliden y extiendan al ámbito de las entidades territoriales y, en consecuencia, que las instituciones que desempeñan funciones públicas en los niveles departamentales o municipales también aprovechen dichas tecnologías para difundir la información en su poder o bajo su control.*

*4.1.2. Considerar el fortalecimiento de los mecanismos con los que se cuenta para que los empleados y funcionarios públicos cumplan en mayor medida con la obligación de facilitar el acceso a la información a los ciudadanos.*

### **4.3. Mecanismos de consulta**

El Comité de Expertos del MESICIC llama la atención sobre mecanismos específicos de consulta ciudadana consagrados en las normas vigentes como: (i) el previsto en el Decreto-Ley 2130 de 1992 en virtud del cual se prevé la obligación en cabeza de los Ministros y demás altos directivos de las entidades y organismo administrativos de la rama ejecutiva nacional de poner en conocimiento público ciertos proyectos de decisión de carácter general que por sus implicaciones deban contar que por sus implicaciones deben contar con la participación ciudadana efectiva, previa a su adopción; y (ii) el previsto en la Ley 489 de 1998 en relación con la convocatoria a audiencias públicas *“en las cuales se discutirán aspectos relacionados con la formulación, ejecución o evaluación de políticas y programas a cargo de la entidad, y en especial cuando esté de por medio la afectación de los derechos o intereses colectivos”*.

El Informe sostiene, sin embargo, que no hay evidencia de que tales mecanismos hayan sido utilizados, al menos directamente, en esfuerzos destinados específicamente a prevenir la corrupción. Señala también una dificultad para evaluar sus resultados en general, dada la inexistencia de información que así lo permita.

#### Recomendación del Comité de Expertos del MESICIC:

*4.2.1. Realizar una evaluación integral de la utilización y efectividad de los mecanismos de consulta existentes en Colombia, como instrumentos para prevenir la corrupción y, como resultado de dicha evaluación, considerar la adopción de*

*medidas para promover, facilitar y consolidar o asegurar la efectividad de los mismos con dicho fin.*

*4.2.2. Que, en relación con los mecanismos de consulta y las audiencias públicas, en el marco de la administración pública, a que se refieren el decreto 2130 de 1992 y la ley 489 de 1998 (artículo 32 y 33), se consideren medidas para difundir su existencia y para facilitar y asegurar que se utilicen de manera efectiva, así como para extender su aplicación a los ámbitos departamentales y municipales.*

#### **4.4. Mecanismos para estimular la participación en la gestión pública**

El Comité de Expertos del MESICIC resalta la existencia de diferentes mecanismos de participación en diferentes ámbitos como los servicios públicos, la planeación participativa, y la contratación estatal, además de los mecanismos generales de participación política (referendo, plebiscito, iniciativa normativa popular, revocatoria del mandato, entre otros), previstos en la Ley 134 de 1994.

No obstante lo anterior, tanto la República de Colombia como la Corporación Transparencia por Colombia estiman que la utilización de estos mecanismos ha sido muy limitada. Para esta última *“la participación no ha sido asimilada ni aprovechada adecuadamente, muchas veces por desconocimiento, por apatía o por miedo, de tal manera que si bien es cierto que existe normas y mecanismos de participación, la relación es aún frágil y el capital social es bajo”*.

En estas condiciones, el Comité estima necesario *“evaluar los mecanismos actuales para estimular la participación en la gestión pública y adoptar los correctivos que se consideren pertinentes”*.

#### **Recomendación del Comité de Expertos del MESICIC:**

*4.3.1. Realizar una evaluación de la utilización y efectividad de los mecanismos de participación activa en la gestión pública existentes en Colombia, como instrumentos para prevenir la corrupción y, como resultado de dicha evaluación, considerar la adopción de medidas para promover, facilitar y consolidar o asegurar la efectividad de los mismos con dicho fin.*

#### **4.5. Mecanismos de participación en el seguimiento de la gestión pública**

El Comité de Expertos del MESICIC encontró que Colombia cuenta con normas y mecanismos pertinentes para la promoción de los propósitos de la Convención en materia de participación ciudadana en el seguimiento de la gestión pública.

El Informe resalta, por ejemplo, las disposiciones de la Ley 489 de 1998 sobre “Democratización y control social de la administración pública”, incluidas las que asignan al DAFP la obligación de formular y promover el Plan Nacional de Formación de Veedores en coordinación con la ESAP.

Llama la atención también sobre los programas adelantados por la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana para la realización de auditorías articuladas con sectores de la sociedad

civil; para la constitución de “Comités de Vigilancia Ciudadana” a nivel departamental; y para la formación de multiplicadores para el control social y para la conformación de redes entre ellos.

Por otra parte, en materia de capacitación para el control social de la gestión pública, se destaca el “Plan de Formación para el Ejercicio del Control Social a la Gestión Pública” que viene adelantando el DAFP en alianza con entidades de la rama ejecutiva del orden nacional y con órganos de control como la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo, con el ánimo de que esta iniciativa tenga un enfoque de Estado y no de Gobierno.

El Comité indica que en todo caso hay una ausencia de información estadística en esta materia de modo que su conocimiento se surte por medio de los ejemplos disponibles.

Se hace mención también de las dificultades que ha encontrado Transparencia por Colombia en el ámbito del seguimiento ciudadano a la gestión pública, a saber: a) las Instituciones públicas son cerradas a la participación ciudadana y en particular al control social; b) hay falta de preparación del Veedor para el desempeño de su labor; c) los procesos sancionatorios que se surten por efecto de la vigilancia y de las denuncias ciudadanas son demorados; d) hay falta de conocimiento ciudadano de las herramientas de control social; e) la situación de conflicto armado y de violación de derechos humanos generan inseguridad para quienes ejercen control social.

#### Recomendación del Comité de Expertos del MESICIC:

*4.4.1. Considerar medidas para consolidar y ampliar los programas de divulgación de los mecanismos de participación para el seguimiento de la gestión pública; formar y capacitar líderes cívicos para impulsar la utilización de los mismos; incluir en los programas de educación básica y secundaria contenidos relativos a la prevención de la corrupción y al cumplimiento de los deberes cívicos; crear conciencia ciudadana sobre la importancia de denunciar los actos de corrupción pública; y brindar la protección necesaria a quienes los denuncien.*

*4.4.2. Considerar la adopción de las medidas pertinentes en relación con mecanismos como la “Comisión Nacional para la Moralización” a la que hace referencia el Decreto 1681 de 1997.*

#### **4.6. Marco conceptual, avances y formulación de medidas para la implementación de las recomendaciones del Comité de Expertos del MESICIC**

##### **4.6.1. Introducción**

El Informe del Comité de Expertos del MESICIC expone la situación paradójica de Colombia en relación con los mecanismos para estimular la participación ciudadana en general y para hacerlo en el marco de las acciones encaminadas a prevenir la corrupción, en particular.

En efecto, tal como se señala en el Informe, el país cuenta con disposiciones y medidas de muy diversas naturalezas, características y alcances, relacionadas con la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en actividades públicas.

De igual forma, el Informe revela que el ejercicio real de estos mecanismos presenta dificultades de muy diversos tipos, los cuales van del desconocimiento ciudadano sobre los canales de los que dispone para ejercer sus derechos políticos no electorales hasta los problemas de inseguridad que enfrentan quienes asumen una función activa en relación con la denuncia de actos de corrupción.

Ahora bien, hay un punto sobre el que especialmente valdría la pena llamar la atención: varios de los mecanismos de participación ciudadana consagrados en la Constitución y en el resto del ordenamiento jurídico (particularmente los previstos en los artículos 103 y ss de la C.P. y en la Ley 134 de 1994) no tienen como fin específico ni exclusivo servir como medios de lucha contra la corrupción.

En realidad, los efectos anticorrupción de los mecanismos de participación ciudadana por lo general son más una consecuencia que un objetivo: en la medida en que el ciudadano asume una función activa como actor político y emprende acciones específicas orientadas a que las decisiones estatales y la ejecución de las mismas sean tan legítimas y eficientes como sea posible, con lo cual se introduce además un factor de transparencia claro, el margen para la comisión de actos de corrupción se reduce en forma significativa.

La percepción según la cual el efecto anticorrupción es en la mayoría de los casos una consecuencia y no un objetivo mismo de la participación ciudadana, guía las medidas que se proponen acá con el ánimo implementar en Colombia las recomendaciones del MESICIC sobre el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana.

#### 4.6.2. Marco conceptual, avances y formulación de recomendaciones en relación con los mecanismos para el acceso a la información

El Informe del Comité de Expertos aborda el tema del acceso a la información desde dos puntos de vista diferentes, a saber (i) los mecanismos y herramientas en materia de conectividad y (ii) la efectividad de las normas sobre la obligación a cargo de los funcionarios de permitir el acceso por parte de los ciudadanos a la información pública.

##### *4.6.2.1 El tema de la conectividad*

En relación con los mecanismos y herramientas en materia de conectividad, se observa que el país ha continuado con su proceso de ampliar y profundizar el uso de las tecnologías de la información en aras de aumentar el acceso de los ciudadanos a la información a la actividad estatal y de facilitar su relación con las entidades públicas.

En ese sentido, es del caso resaltar los esfuerzos de la Agenda de Conectividad, programa desarrollado por el Ministerio de Comunicaciones. En efecto, esa dependencia ha continuado con su misión de apoyar el diseño y la ejecución de políticas sobre gobierno electrónico tanto a nivel del gobierno central como de los gobiernos locales.

La Estrategia de Gobierno en Línea tiene por objeto contribuir a la construcción de un Estado

más eficiente, más transparente y que preste mejores servicios a los ciudadanos y las empresas mediante el aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), lo cual redundará en un sector productivo más competitivo, una administración pública moderna y una comunidad más informada y con mejores instrumentos para la participación.

En relación con la transparencia del Estado, la Agenda de Conectividad permite incrementar la visibilidad de los asuntos públicos (oferta de información y rendición de cuentas); facilitar el acceso a la gestión del Estado; crear nuevos canales que faciliten la participación ciudadana y el control a la gestión pública; facilitar la interacción Ciudadano/Estado y obtener retroalimentación de los ciudadanos.

De igual forma, se han alcanzado metas en relación con la calidad, la oportunidad y estandarización de la información para el diseño, planeación, ejecución y evaluación de las políticas públicas y con la racionalización y la optimización de los recursos del Estado.

La estrategia de Gobierno en Línea viene acompañada del desarrollo, implementación y operación una plataforma tecnológica (Intranet Gubernamental) que facilita el flujo e intercambio de información, de manera estándar, entre entidades del Estado, con adecuados niveles de servicio (seguridad, disponibilidad, capacidad). Dicha plataforma redundará en un uso más eficiente de los recursos del Estado y permitirá desarrollar de manera óptima los servicios de Gobierno en Línea.

Hay varios avances en esta materia que vale la pena subrayar. En primer lugar, se tiene que en materia de contratación administrativa del nivel central ha habido un avance sensible en materia de publicidad gracias a la adopción de una reglamentación presidencial que exige la publicación de los pliegos y de las decisiones que se van tomando en desarrollo de los procesos contractuales en el Portal de contratación [www.contratos.gov.co](http://www.contratos.gov.co). En este Portal en la actualidad se encuentran publicando 228 entidades públicas, de las cuáles 158 pertenecen al orden nacional y 72 son del orden territorial.

En segundo lugar, es de resaltar el proyecto que se tiene para que en el 2007 esté en funcionamiento el Sistema de Gestión de Compras Públicas. Este portal busca reunir la información sobre las necesidades del Gobierno Central en relación con la adquisición de bienes y servicios en aras de que haya mayor transparencia en este tema. El sistema permite la realización del proceso de licitación o de compra directa totalmente en línea, la digitalización del expediente electrónico y la realización de compras agregadas lo cual supone un mejor aprovechamiento de las economías de escala.

En tercer lugar, se ha hecho un esfuerzo para que las entidades territoriales accedan a las tecnologías de la información y para que ingresen al gobierno en línea territorial. No obstante, los avances en este campo son lentos: a la fecha hay 627 entidades territoriales incluidas en este programa de las cuáles 140 ya han introducido un contenido informativo en el aplicativo Web.

Además del proyecto de Gobierno en Línea Territorial, el programa Compartel que también desarrolla el Ministerio de Comunicaciones y que en su Fase II, beneficiará 3793 instituciones educativas, 414 alcaldías, 93 instituciones de salud y 57 centros provinciales de gestión agroempresarial.

Es importante, en todo caso, señalar que el desarrollo de la Agenda de Conectividad a nivel territorial enfrenta dos dificultades diferentes, una de orden normativo y la otra de orden económico y de gestión.

En materia normativa existe una restricción para el desarrollo de la agenda dado que no hay mecanismos coactivos que así lo exijan. En efecto, el Gobierno Nacional tiene limitaciones para imponerles a las entidades territoriales la obligación de cumplir con ciertos estándares y plazos en relación con la introducción de información a la red, tipo de la misma, presentación, actualización, etc.

En materia económica y de gestión, las dificultades radican en la cantidad en la debilidad institucional de gran parte de los municipios e incluso de algunos departamentos del país. En efecto, el desarrollo de la agenda de conectividad requiere que las entidades territoriales tengan computadores adecuados con el *software* requerido para este fin, que haya personas capacitadas para su uso y alimentación y que cuenten con la conexión que ello demanda.

En estas condiciones, se propondrán las dos medidas que se detallan a continuación:

#### Medida 1:

- Objetivo: Dotar al Gobierno Nacional de herramientas normativas que le permitan liderar incluso de forma coactiva la agenda de conectividad en relación con las entidades territoriales.
- Clase de acto jurídico: Reforma legal.
- Acción específica requerida: Introducir una normatividad que le permita al Gobierno Nacional actuar como “superior jerárquico” de las entidades territoriales en materia de conectividad.
- Autoridad responsable: Gobierno Nacional / Congreso de la República.
- Cronograma: Según agenda legislativa.
- Cooperación técnica internacional: Ninguna específica.
- Costos: Incluidos dentro del presupuesto general de las instituciones competentes.

#### Medida 2:

- Objetivo: Fortalecer la política de apoyo económico y administrativo a las entidades territoriales en materia de conectividad.
- Clase de acto jurídico: Gestión y asignación de recursos económicos y humanos.
- Acción específica requerida: Gestionar y asignar los recursos económicos necesarios para la adquisición de los computadores y para la ampliación de las redes y canales de comunicación en procura de generar las condiciones físicas que hagan posible el desarrollo de la agenda de conectividad territorial. Tener disposición sobre el recurso humano requerido para suministrar la capacitación que este avance tecnológico demanda.
- Autoridad responsable: Ministerio de Comunicaciones.
- Cronograma: No determinado.
- Cooperación técnica internacional: Donación de computadores que han perdido su valor económico.
- Costos: No determinados.

4.6.2.2. *El tema de la efectividad de las normas que obligan a los funcionarios de permitir el acceso por parte de los ciudadanos a la información pública*

La consultoría no pudo identificar avances específicos en relación con la efectividad de las normas que obligan a los funcionarios a permitir el acceso por parte de los ciudadanos a la información pública. Varias razones explican las dificultades para tomar acciones específicas encaminadas a fortalecer estas normas en su aspecto sancionatorio.

En primer lugar, no hay registro de sanciones impuestas por incumplimiento de esta obligación.

En segundo lugar, no existe un registro de quejas contra funcionarios públicos por esta causa. En realidad, el mecanismo al que usualmente acuden los ciudadanos para lograr acceder a la información que solicitan, es el derecho de petición. Cuando éste resulta ineficiente en una primera etapa, los ciudadanos pueden acudir con un margen razonable de éxito a la tutela por violación del derecho de petición. La orden judicial para que se proporcione una cierta información suele ser eficiente.

Por lo demás, debe repararse sobre un punto que muestra un avance en la materia. En los años que siguieron a la expedición de la Constitución de 1991, el país experimentó una afluencia notoria de tutelas interpuestas con el ánimo de acceder a la información pública. Este tipo de tutelas ha venido decreciendo en forma proporcional en los últimos años aunque no hay en la Corte Constitucional información estadística que precise la magnitud de este cambio.

Por último, es fundamental llamar la atención sobre un problema que reviste de una naturaleza institucional, y no personal, en relación con el suministro de la información pública: en muchas ocasiones las dificultades de acceso a la información pública no obedecen a una falta de voluntad del funcionario público competente sino a una ausencia de criterios de clasificación y archivo que facilite su suministro y consulta al ciudadano.

Así pues, más que velar por el fortalecimiento de las normas sancionatorias sobre la materia, la consultoría estima más útil concentrarse en los mecanismos que facilitan el acceso ciudadano a la información estatal. Los avances de la Agenda de Conectividad en materia de Gobierno en Línea y demás logros ya descritos, apuntan en esa dirección.

Ahora bien, la introducción de un sistema de recolección, archivo y clasificación de la información pública física igualmente permitiría facilitar su consulta y suministro tanto a nivel interno como para los efectos de su acceso por parte del ciudadano interesado.

Este sistema o modelo tiene que contener también mecanismos que permitan articular la información existente.

Igualmente es necesario hacerle seguimiento a la implementación de las normas de archivo y calidad a través de los organismos de control interno y que se involucren los esquemas de auditoría.

En estas condiciones, se propondrá la medida que se detalla a continuación:

- Objetivo: Introducción de un modelo único de recolección, archivo y clasificación de la información de las entidades estatales que facilite la articulación de la información existente entre entidades y que facilite su seguimiento y control según criterios de auditoría y de control interno<sup>7</sup>.
- Clase de acto jurídico: Según modalidad escogida para la adopción de la medida.
- Acción específica requerida: Introducir un modelo único de recolección, archivo y clasificación de la información que facilite su acceso tanto a la propia entidad como a la ciudadanía en desarrollo de la adopción de mejores prácticas administrativas y de gestión que se han ido ya implementando en el país.
- Autoridad responsable: Gobierno Nacional / Gobiernos Locales.
- Cronograma: No determinado.
- Cooperación técnica internacional: Apoyo para la definición de una metodología adecuada en relación con los propósitos que se persiguen.
- Costos: No determinados.

La centralización de cierta información en un funcionario determinado, es otra de las causas que coyunturalmente dificulta su disponibilidad, particularmente cuando este funcionario deja el cargo / la entidad.

En estas condiciones, se propondrá la medida que se detalla a continuación:

- Objetivo: Fortalecimiento de la obligación legal de los servidores públicos de hacer entrega formal del cargo una vez se retiran del mismo y de presentar un reporte sobre la información pública bajo su responsabilidad.
- Clase de acto jurídico: Reforma Legal.
- Acción específica requerida: Introducir en el Código Disciplinario Único la obligación de presentar un reporte sobre la información pública bajo su responsabilidad como condición para dejar un cargo público.
- Autoridad responsable: Congreso de la República.
- Cronograma: No determinado.
- Cooperación técnica internacional: No determinada.
- Costos: No determinados.

De otro lado, la consultoría pudo constatar que en ocasiones, el libre acceso ciudadano a la información pública también se ve frustrado en razón de reglamentos administrativos que restringen su circulación o suministro público. Ello sucede, por ejemplo, con la información relativa al uso de los recursos del Régimen Subsidiado de Salud, no obstante que se trata de dineros públicos.

Ciertamente, hay áreas en las que la reserva es necesaria. Sucede así, especialmente, en aspectos

<sup>7</sup> Vale la pena tener en cuenta que este modelo único que inscribe fácilmente en el marco de los avances ya logrados en materia de control interno. En efecto, la introducción del MECI constituye un avance metodológico claro en relación con la introducción de parámetros generales que faciliten la revisión y análisis de la actividad estatal. En este orden de ideas, la adopción de un modelo único para la clasificación de la información es tan solo un paso adicional del camino ya recorrido en materia de “control y rendición de cuentas”.

relacionados con la seguridad nacional. No obstante, la información pública de carácter reservado debe constituir una excepción consagrada expresamente por el legislador.

En estas condiciones, se propondrá la medida que se detalla a continuación:

- Objetivo: Identificar tipos de información pública que no son del libre acceso ciudadano y la categoría de la norma que estatuye su reserva.
- Clase de acto jurídico: Según mecanismo elegido para la adopción de la medida propuesta.
- Acción específica requerida: Realizar una investigación orientada a identificar los tipos de información pública que no son del libre acceso ciudadano y la categoría de la norma que estatuye su reserva.
- Autoridad responsable: Gobierno Nacional y Defensoría del Pueblo.
- Cronograma: No determinado.
- Cooperación técnica internacional: Ninguna específica.
- Costos: No determinados.

#### 4.6.3. Marco conceptual, avances y formulación de recomendaciones en relación con los mecanismos de consulta

Colombia ha avanzado en el desarrollo de una cultura política consultiva aunque falta afianzamiento para que la participación consultiva constituya un mecanismo real de diseño de decisiones y políticas públicas, según se analiza a continuación.

##### *4.6.3.1. Las audiencias públicas consagradas en la Ley 489 de 1998*

La Ley 489 de 1998 consagró en su artículo 32 la convocatoria de audiencias públicas *cuando la administración lo considere conveniente y oportuno en las cuales se discutirán aspectos relacionados con la formulación, ejecución o evaluación de políticas y programas a cargo de la entidad, y en especial cuando esté de por medio la afectación de derechos o intereses colectivos*. De igual forma, se estableció el derecho a favor de las comunidades y las organizaciones de solicitar dichas convocatorias.

El desarrollo real de este mecanismo de rendición de cuentas se inicia en el período 2003-2004 a nivel de las entidades del orden nacional.

Como resultado de un trabajo conjunto entre la Vicepresidencia de la República, Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción y el Departamento Administrativo de la Función Pública, entidades que previamente realizaron una serie de mesas de trabajo con representantes de universidades y organizaciones de la sociedad civil, se diseñó el documento-guía denominado *“Generación de Probidad, estrategia propuesta: rendición de cuentas de la administración pública colombiana a la ciudadanía”*.

Con base en las orientaciones de dicha guía, a finales del año 2003, las entidades públicas del

---

<sup>8</sup> El artículo 282-6 de la Constitución le otorga a la Defensoría la facultad de presentar proyectos de ley sobre asuntos de su competencia.

orden nacional dieron inicio a la rendición de cuentas a través de Audiencias Públicas como una acción encaminada a la democratización y control social de la administración pública colombiana.

Con fecha de corte 30 de abril de 2004, se examinó las experiencias de ocho entidades.

En el período 2004 - 2005 se registra un fortalecimiento de estas audiencias al introducirles un mayor nivel de institucionalidad. En esta nueva etapa, durante dicho período se adelantaron 39 audiencias de entes nacionales, tanto del Gobierno Central como de sectores descentralizados.

De igual forma, es importante resaltar que para fortalecer este mecanismo de las audiencias, las entidades nacionales participantes en esta alianza interinstitucional apoyaron el establecimiento de 32 redes departamentales de control social (aunque no todas operan adecuadamente por falta de voluntad política), las cuales no sólo replican el modelo a nivel departamental sino que constituyen escenarios para la capacitación de líderes departamentales. La unificación de criterios para en materia de capacitación y aplicación del modelo es otro de los logros obtenidos por esta vía.

Ahora bien, la consultoría no tuvo acceso a evidencia que le permitiera conocer y evaluar la efectividad real de las audiencias referidas como mecanismo directo de participación política. Es cierto que ello no está previsto como una obligación contemplada en la Ley, sí constituye un mecanismo valioso para analizar los resultados de las audiencias y para fortalecer su efectividad institucional.

Sobre este particular, debe insistirse en que la finalidad prevista por el Legislador para dichas audiencias no es la de crear un mero espacio para el diálogo entre el poder estatal y la ciudadanía organizada sino el de establecer un foro para que los ciudadanos puedan intervenir en el direccionamiento de las decisiones estatales.

#### *4.6.3.2. Las audiencias públicas ordenadas por la Corte Constitucional en el marco de la Ley de Servicios Públicos*

Sucede lo mismo con las audiencias ordenadas por la Corte Constitucional en el tema específico de la revisión de la estructura tarifaria de los servicios públicos. En efecto, por vía de revisión abstracta de constitucionalidad, esa corporación judicial introdujo un procedimiento de fortalecimiento de los mecanismos orientados a permitir y fomentar la consulta ciudadana para la toma de decisiones. En efecto, en la Sentencia C-150 de 2003, la Corte resolvió que el procedimiento previsto en la Ley de Servicios Públicos (Ley 142 de 1994) para la revisión quinquenal de las fórmulas tarifarias de los servicios públicos era exequible siempre y cuando se garantizara la participación ciudadana. La Corte fijó los criterios que se enuncian a continuación con el ánimo de establecer condiciones que garantizaran la efectividad de dicha participación: *“Para que se garantice la participación previa, directa y efectiva de las organizaciones de usuarios en el procedimiento que describen para la fijación o modificación de las fórmulas tarifarias, es preciso que: (i) éstas reciban la información que señala el artículo en cuestión de manera oportuna es decir, con una antelación suficiente a la adopción de la decisión de fijación o modificación de la fórmula tarifaria; (ii) que tales organizaciones puedan presentar propuestas a la comisión de regulación respectiva; (iii) que las propuestas que presenten sean*

*consideradas por la comisión competente en cada caso; y (iv) que esa comisión responda motivadamente las propuestas que se le formulen”.*

Este mandato de la Corte Constitucional ha sido ya observado por algunas comisiones de regulación pero la consultoría no tuvo acceso a información sobre la efectividad real de tal participación.

#### *4.6.3.3. Propuesta de medida para ser analizada en materia de audiencias ciudadanas de carácter consultivo*

En estas condiciones, se propondrá una medida común a las audiencias previstas en la ley y en la jurisprudencia, en las cuales se les define como mecanismos de consulta popular, según se detalla a continuación:

- Objetivo: Evaluar los alcances y la efectividad real de las audiencias ciudadanas previstas en el ordenamiento jurídico.
- Clase de acto jurídico: Según mecanismo elegido para efectos de adelantar la información propuesta.
- Acción específica requerida: Realizar una investigación en la cual se identifiquen los eventos en los cuales ha habido convocatorias ciudadanas de carácter consultivo para la toma de una cierta decisión, el tipo de propuestas presentadas por los ciudadanos, las respuestas emanadas de la autoridad competente y el grado real de incidencia de las propuestas ciudadanas en relación con la decisión finalmente adoptada.
- Autoridad responsable: Gobierno Nacional.
- Cronograma: No determinado.
- Cooperación técnica internacional: Apoyo relacionado con las experiencias de países con un mayor nivel de desarrollo en materia de instrumentos consultivos de participación ciudadana (v.gr. Suiza o el Reino Unido) para conocer cómo cuantifican la efectividad de la participación en el marco de los procesos decisorios.
- Costos: No determinados.

#### *4.6.4. Marco conceptual, avances y formulación de recomendaciones en relación con la participación en la gestión pública*

Tal como lo indica el informe del Comité de Expertos del MESICIC, los mecanismos de participación política y de participación ciudadana en la gestión pública consagrados en la Constitución y en la Ley 134 de 1994, no han tenido el desarrollo deseado.

La participación de los ciudadanos en la gestión pública por medio de los canales judiciales previstos en el ordenamiento jurídico, tampoco ha logrado una consolidación suficiente.

Ahora bien, de igual manera es necesario insistir de nuevo en que la finalidad específica de los mecanismos de participación en la gestión pública tenidos en consideración en el documento del Comité de Expertos del MESICIC (es decir, los mecanismos de participación desarrollados en la Ley 134 de 1994) no tienen la finalidad específica de prevenir o sancionar la corrupción.

En esa medida, su inclusión para tal propósito debe ser matizada en el siguiente sentido: los mecanismos de participación política (considerados en el documento del Comité de Expertos bajo el nombre de “Mecanismos de Participación en la Gestión pública”) no buscan prevenir o sancionar la corrupción. No obstante, su implementación y fortalecimiento supone tal efecto como resultado de la apropiación por el ciudadano de las herramientas que le permiten hacer parte de la conducción y del control de los asuntos públicos.

Igual sucede con la participación de los ciudadanos en la gestión pública por medio de los canales judiciales previstos en el ordenamiento jurídico (p.e. acciones populares o de cumplimiento).

Las medidas que acá se proponen responden a tal consideración.

#### *4.6.4.1. La falta de desarrollo real de los mecanismos de participación ciudadana en la política y en la gestión pública*

La participación ciudadana en relación con la conformación de la voluntad pública es uno de los más altos objetivos de la Constitución de 1991. En efecto, más allá de sus efectos laterales como mecanismo de lucha contra la corrupción, los mecanismos de participación ciudadana en la conformación y gestión política responden a los parámetros propios de una democracia participativa real.

En estas condiciones, se propondrá la medida que se detalla a continuación:

- Objetivo: Implementar una política para las entidades territoriales por medio de la cual se concedan incentivos a los departamentos y especialmente a los municipios que incentiven entre su población el uso de los mecanismos de participación previstos en la Ley 134 de 1994.
- Clase de acto jurídico: Según mecanismo elegido para la adopción de la medida propuesta.
- Acción específica requerida: diseñar e implementar una política de este tipo en procura de que los mecanismos de participación política instituidos en el ordenamiento, sean efectivamente utilizados por los ciudadanos.
- Autoridad responsable: Gobierno Nacional / Gobiernos Territoriales.
- Cronograma: No determinado.
- Cooperación técnica internacional: Apoyar el proceso en aras de lograr por esta vía un empoderamiento ciudadano acorde con los principios de la democracia participativa.
- Costos: No determinados.

#### *4.6.4.2. Propuesta adicional: el fortalecimiento de los canales judiciales de participación en la gestión pública*

Las acciones populares, consagradas en el artículo 88 de la Constitución y en la Ley 472 de 1998, constituyen un instrumento de la mayor importancia para permitir la participación ciudadana en la gestión pública. En efecto, estas acciones permiten a los ciudadanos acudir a los jueces en procura de que se les reconozcan derechos que van de la moralidad pública y la defensa del patrimonio del Estado a la protección del medio ambiente y la adecuada prestación

de los servicios públicos.

No obstante, la efectividad de esta acción de gestión política consagrada en la Constitución se ve afectada por dos razones diferentes: de un lado, por su uso por parte de los ciudadanos para los meros fines de la obtención del incentivo de que habla el artículo 39 de la Ley 472 de 1998. Del otro lado, a causa de las dificultades que actualmente existen para conocer y evaluar los resultados reales que con ella se alcanzan.

La consultoría fue informada por la Defensoría del Pueblo en relación con el primero de los temas, que esa entidad ha detectado la existencia de un fenómeno consiste en la presentación de acciones populares, principalmente contra municipios, a causa del incumplimiento de normas y reglamentos de diferentes tipos.

En esos casos, el accionante se limita a solicitar el incentivo económico sin guardar interés alguno por la solución del problema denunciado.

Este comportamiento genera así dos consecuencias indeseables: supone una erogación para la entidad estatal acusada sin que se cause beneficio alguno y, además, bloquea las posibles actuaciones que pueda emprender una autoridad pública –v.gr. la propia Defensoría- en procura de que haya una solución real, so riesgo de ser sancionada por temeridad.

Dada esta situación, la consultoría propondrá que se modifique la Ley 472 de 1998 para que el incentivo no sea otorgado por la sola tarea de denuncia judicial de la inobservancia por los órganos públicos de ciertos requisitos o reglamentos, sino sólo cuando el fin deseado haya sido cumplido gracias a las gestiones que para el efecto emprenda el accionante. Igualmente es importante que el principio de la cosa juzgada y las sanciones por temeridad no se apliquen cuando sea el Ministerio Público el que accione –así sea por segunda vez- para la protección de los derechos colectivos.

El segundo problema al que se ha hecho referencia sobre las acciones populares –la falta de un conocimiento cierto sobre su efectividad real- obedece a que si bien la Defensoría lleva un registro de los procesos que por esta causa se adelantan en los despachos judiciales del país, no hay un seguimiento sobre los cambios reales que se surten como resultado de la orden judicial impartida, cuestión que merece también la adopción de una medida que llene este vacío.

En estas condiciones, se propondrán las dos medidas que se detallan a continuación:

#### Medida 1:

- Objetivo: Impedir que las acciones populares –especialmente contra entidades del Estado- sean utilizadas para el mero efecto de obtener el incentivo económico que la ley reconoce.
- Clase de acto jurídico: Reforma legal.
- Acción específica requerida: Reforma del artículo 39 de la Ley 472 de 1998 en el sentido de que el incentivo sólo será reconocido una vez la entidad accionada haya observado el mandato que causó la acción. Es posible que se requiera también de un instrumento que permita al accionante ejercer presión a la entidad para la observancia de la obligación impuesta.

- Autoridad responsable: Defensoría del Pueblo<sup>8</sup> y Congreso de la República.
- Cronograma: Según agenda legislativa.
- Cooperación técnica internacional: Ninguna específica.
- Costos: Incluidos dentro del presupuesto de las entidades responsables.

#### Medida 2:

- Objetivo: Introducir un modelo de seguimiento y gestión de las acciones populares que se presentan en el país.
- Clase de acto jurídico: Según los requerimientos específicos de la Defensoría.
- Acción específica requerida: Es posible que sólo se requiera de un modelo sencillo de gestión pues el sistema actual tiene ya información sobre los procesos adelantados por efecto de acciones populares, y del personal necesario para conocer los hechos que obran en cada caso y las acciones adelantadas por la autoridad en cumplimiento de la orden judicial impartida.
- Autoridad responsable: Defensoría del Pueblo.
- Cronograma: No determinado.
- Cooperación técnica internacional: Hay un espacio significativo para el apoyo de la comunidad internacional en relación con el fortalecimiento de la Defensoría para que pueda acometer esta nueva misión.
- Costos: No determinados.

#### 4.6.5. Marco conceptual, avances y formulación de recomendaciones en relación con la participación en el seguimiento de la gestión pública

En materia de participación ciudadana en el seguimiento de la gestión pública, debe resaltarse, como primer punto, la aprobación de la Ley 850 de 2003 “*por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas*” y su consecuente declaratoria de exequibilidad por la Corte Constitucional, superando así el vacío normativo que había de vieja data y que había sido advertido por el propio Comité de Expertos.

En relación con la capacitación para el ejercicio del derecho ciudadano de participar en el seguimiento de la gestión pública, hay varios temas para resaltar.

##### *4.6.5.1. Desarrollo del Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública*

En primer lugar, es interesante poner de presente que este compromiso ha sido asumido de forma colegiada por varias entidades estatales nacionales (DAFP, ESAP, Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, Contaduría General de la Nación, Ministerio de la Protección Social, Ministerio del Interior y la Justicia, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios) y locales (Veeduría Distrital de Bogotá), por la comunidad internacional (la Unión Europea) y por representantes de la sociedad civil organizada (Federación Colombiana de Municipios).

Esta concurrencia de entidades y organizaciones de diferentes tipos y sectores, permite que las acciones que se emprendan para fortalecer la participación ciudadana en la gestión pública

respondan a una política de Estado cuyos resultados habrán de hacerse evidentes en el largo plazo.

De igual manera, estas entidades, lideradas por el DAFP, han puesto en marcha el Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública.

En desarrollo de esta iniciativa, se ha coordinado la actividad de capacitación ciudadana tomando al departamento como punto de apoyo para la réplica a los municipios. Se han logrado conformar así 29 redes departamentales de control social articulado y se han preparado 800 multiplicadores regionales. Igualmente se han realizado varios diplomados sobre el tema en diferentes departamentos y se han hecho capacitaciones específicas para comunidades indígenas.

Las entidades y organizaciones participantes apoyaron la elaboración de siete cartillas que tienen como propósito brindar las herramientas básicas para el ejercicio de este derecho en ámbitos tales como la contratación estatal, los asuntos fiscales, la prestación de los servicios públicos, la contabilidad pública, entre otros temas.

La demostración al país y a las instituciones de que es posible adelantar proyectos en forma coordinada entre diversos organismos del Estado, unificando criterios, esfuerzos y recursos, es un logro adicional del Plan en comento. Además, es importante resaltar la sostenibilidad que ha tenido pese a los cambios de administración.

El equipo nacional considera necesario por lo tanto diseñar y adelantar una estrategia de seguimiento y asesoría a los grupos de control social y articular la administración municipal a la Personería como mecanismo para garantizar la efectividad de los grupos de control social.

Igualmente considera que es necesario pasar de la capacitación a la formación, dirigiéndola hacia la formación en competencias ciudadanas y definir una estrategia de comunicación que incluya medios de comunicación como las radios comunitarias; profundizar la capacitación y ofrecer acompañamientos a los servidores públicos y facilitar la coordinación entre Alcaldía y la Personería municipal.

Se considera importante realizar monitoreo y seguimiento a las labores de control social realizados por los grupos que se constituyen en cada Municipio por parte de la Secretaría Técnica de la Red y el apoyo permanente de los personeros del municipio.

#### *4.6.5.2. Los pactos de transparencia*

Los pactos de transparencia gestionados por el PPLCC constituyen igualmente un mecanismo de participación en el seguimiento de la gestión pública. Se trata de acuerdos celebrados entre el Programa y las entidades territoriales interesadas para el fomento de una mejor gestión y para la adopción de mejores prácticas administrativas.

Este mecanismo ha ido experimentando algunos cambios encaminados a incrementar su efectividad y a centrar su objetivo específico.

En la actualidad, funcionan por medio de audiencias convocadas por el PPLCC en las cuales se

analiza la ejecución a nivel territorial de recursos originados en fuentes nacionales como las regalías y ejecutados a través de contratos públicos. En estas audiencias participan la entidad territorial respectiva, el contratista, el auditor y la comunidad, a la cual se le da la oportunidad de exponer sus quejas y sugerencias.

#### *4.6.5.3. El control fiscal participativo*

La Contraloría General de la República a través de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana ha puesto en marcha un mecanismo que responde al concepto del control fiscal participativo.

Se han previsto varias estrategias encaminadas a dotar de efectividad a dicho instrumento. En efecto, el control fiscal participativo involucra un competente de formación, uno de información, un componente proveído por el SIREN (sistema de la Contraloría para la recepción de quejas y denuncias por el ciudadano) en relación con las denuncias ciudadanas, y un componente específico de participación en las Auditorías Articuladas.

La ejecución de esta iniciativa ha estado acompañada de la realización y edición de cartillas de apoyo; de un sistema de indicadores para medir su efectividad; de una labor de articulación con las contralorías territoriales, entre otras acciones. Igualmente se resalta la realización de 494 actividades de sensibilización, la promoción de 100 veedurías ciudadanas y el asesoramiento a 238 comités ciudadanos.

#### *4.6.5.4. Conclusión y formulación de recomendación*

La consultoría encontró elementos suficientes para señalar que los mecanismos expuestos abren un espacio para la participación de los ciudadanos en el control a la gestión pública. Igualmente, constituyen foros para el diálogo entre administración y administrados y entre órganos estatales de diferentes niveles entre sí.

Ahora bien, la consultoría encontró también que si bien se ha hecho un esfuerzo sensible de parte de las entidades nacionales competentes en presentar una oferta articulada en materia de institucionalización y uso de canales para el ejercicio del control ciudadano a la gestión pública, aún persisten actividades que se adelantan de forma independiente y sin la suficiente coordinación entre instituciones.

Resta igualmente fortalecer los mecanismos de medición y evaluación de la efectividad real de los canales establecidos para propiciar la participación ciudadana en materia de seguimiento a la gestión pública.

En estas condiciones, se propondrán las dos medidas que se detallan a continuación:

##### Medida 1:

- Objetivo: Fortalecer la articulación y coordinación entre los órganos y las entidades competentes en relación con las iniciativas tendientes a apoyar la participación ciudadana en materia de seguimiento a la gestión pública.
- Clase de acto jurídico: Fortalecimiento de los acuerdos administrativos sobre el particular.

- Acción específica requerida: Revisar los puntos en los que puede haber duplicación de actividades y continuar con la coordinación de las acciones emprendidas.
- Autoridad responsable: Entidades y órganos participantes en las iniciativas descritas.
- Cronograma: No determinado.
- Cooperación técnica internacional: Apoyar el proceso en condiciones de “Secretaría Técnica”.
- Costos: No determinados.

#### Medida 2:

- Objetivo: Evaluar la efectividad real de los mecanismos de participación previstos en las normas o diseñados por las entidades estatales para incidir en las decisiones públicas o para controlar las actuaciones de los órganos del Estado.
- Clase de acto jurídico: Según la vía elegida para la implementación de la medida propuesta.
- Acción específica requerida: Realizar una investigación en la que se tomen en consideración las variables principales en relación con la participación ciudadana. Entre otros criterios, hay los siguientes: (i) finalidad perseguida por los ciudadanos; (ii) mecanismo de participación elegido; (iii) apoyo prestado / restricciones impuestas por el Estado; y (iv) resultados específicos alcanzados.
- Autoridad responsable: Gobierno Nacional y órganos de control.
- Cronograma: No determinado.
- Cooperación técnica internacional: Apoyo en la definición de una metodología idónea para los fines perseguidos por dicha evaluación.
- Costos: No determinados.

## **5. ASISTENCIA Y COOPERACIÓN (ART. XIV)**

En vista de los comentarios formulados en dicho aparte, el Comité sugiere que la República de Colombia considere las siguientes recomendaciones:

5.1. Determinar aquellas áreas específicas en las cuales la República de Colombia pueda necesitar o podría útilmente recibir cooperación técnica mutua para prevenir, detectar, investigar y sancionar actos de corrupción; y con base en dicho análisis, diseñar e implementar una estrategia integral que le permita a dicho país acudir a otros Estados parte y no parte de la Convención y a las instituciones o agencias financieras comprometidas en la cooperación internacional en procura de la cooperación técnica que haya determinado que necesita.

5.2. Continuar los esfuerzos de intercambiar cooperación técnica con otros Estados Partes, sobre las formas y medios más efectivos para prevenir, detectar, investigar y sancionar los actos de corrupción, aprovechando la experiencia que la República de Colombia ha tenido al respecto.

5.3. Diseñar e implementar un programa de difusión y capacitación dirigido específicamente a las autoridades competentes (en especial, a los jueces, magistrados, fiscales y otras autoridades con funciones de investigación judicial), con el fin de fortalecer el conocimiento y aplicación en aquellos casos concretos de que tengan conocimiento, de las disposiciones en materia de

asistencia jurídica recíproca previstas en la Convención Interamericana contra la Corrupción y en otros tratados suscritos por la República de Colombia relacionados con las materias a que ella se refiere.

5.4. Desarrollar mecanismos de información que permitan a las autoridades colombianas hacer un seguimiento de las solicitudes de asistencia jurídica referentes a delitos asociados a la corrupción y especialmente a los contemplados en la Convención Interamericana contra la Corrupción.

**5.6. Marco conceptual, avances y formulación de medidas para la implementación de las recomendaciones del Comité de Expertos del MESICIC**

Colombia ha continuado con el cumplimiento de las obligaciones que le corresponden en materia de cooperación internacional para los efectos de la lucha contra la corrupción.

En desarrollo de esta política, el país estableció un modelo de fortalecimiento e intercambio de capacidad investigativa de los fiscales en materia de delincuencia organizada, con la ODCCP de la ONU.