COMITÉ DE EXPERTOS DEL MECANISMO DE SEGUIMIENTO DE LA IMPLEMENTACION DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN

INFORME SOBRE LA IMPLEMENTACION EN COLOMBIA DE LAS DISPOSICIONES DE LA CONVENCION SELECCIONADAS PARA SER ANALIZADAS EN EL MARCO DE LA PRIMERA RONDA[1]

INTRODUCCIÓN

1. Régimen jurídico-institucional

De conformidad con lo previsto en el artículo 1º de la Constitución Política de 1991 "Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general". En el preámbulo de la Constitución Política de Colombia se fijan unos cometidos superiores que, de acuerdo con lo sostenido por la Corte Constitucional,[2] le imprimen sentido a los preceptos constitucionales, orientan la acción del Estado y definen el rumbo de las instituciones jurídicas. Dichos cometidos son: "Fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo, que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana".

El Constituyente de 1991 señaló en el artículo 2º como fines esenciales del Estado los siguientes: "Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación ; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

En el título II de la Constitución se establecen los derechos fundamentales; los derechos sociales, económicos y culturales; los derechos colectivos y del ambiente y los mecanismos de protección y aplicación de los derechos (acción de tutela, acción de cumplimiento y acciones populares o de grupo). En el artículo 94, confirmando la estirpe garantista del régimen constitucional colombiano, se aclara que "La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos".

El sistema político de Colombia está estructurado sobre el principio democrático clásico de la separación de poderes con sus respectivos mecanismos de pesos y contrapesos. La rama ejecutiva del poder público tiene como suprema autoridad al Presidente de la República, quien es el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno. El Gobierno Nacional está integrado por el Presidente de la República, los Ministros y los Directores de Departamentos Administrativos. En el nivel descentralizado se encuentran las entidades territoriales (principalmente Departamentos y Municipios) y las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Sociedades de Economía Mixta y establecimientos públicos, entre otros organismos.

---

[1] El presente informe fue aprobado por el Comité de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 3, g), y 26 del *Reglamento*, en la sesión plenaria celebrada el 18 de julio de 2003, en el marco de su cuarta reunión, realizada entre los días 14 y 18 de julio de 2003, en la sede de la OEA, en Washington D.C., Estados Unidos de América.

[2] Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-479 de agosto 6 de 1992.

Los artículos 121 a 131 son preceptos superiores que regulan la función pública, establecen inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones para los servidores públicos y su forma de vinculación. Los artículos 209 a 211 se refieren a la función administrativa y a los principios que la rigen (igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad).

La rama legislativa está conformada por el Congreso de la República, integrado por el Senado y la Cámara de Representantes. Forman parte de la rama judicial la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, El Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces.

Además de los órganos que integran las ramas del poder público (los cuales tienen funciones separadas pero deben colaborar armónicamente para la realización de los fines del Estado), existen otros órganos autónomos independientes para el cumplimiento de las demás funciones del Estado (Ministerio Público - Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República que son órganos de control). Existe, también, como rama independiente, la organización electoral, conformada por el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil (arts. 264-266).

2. Ratificación de la Convención y vinculación al mecanismo

La República de Colombia suscribió la Convención Interamericana contra la Corrupción el 29 de marzo de 1996, la aprobó el Congreso de la República mediante la Ley 412 de 1997 (declarada ajustada a la Constitución por la Corte Constitucional en Sentencia C-397 de agosto 5 de 1998). De acuerdo con el registro oficial de la Secretaría General de la OEA, la República de Colombia ratificó la Convención Interamericana contra la Corrupción el día 25 de noviembre de 1998 y depositó el instrumento respectivo de ratificación el día 19 de enero de 1999.

Asimismo, la República de Colombia suscribió la Declaración sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, el día 4 de junio de 2001, con ocasión del Trigésimo Primer Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, en San José, Costa Rica.

I. SUMARIO DE LA INFORMACIÓN RECIBIDA

1. Respuesta de la República de Colombia

El Comité desea agradecer la colaboración prestada por la República de Colombia en todo el proceso de análisis y, en especial, del Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción (PPLCC), como unidad de coordinación, la cual se hizo evidente, entre otros aspectos, en su oportuna respuesta al cuestionario y en la disponibilidad que siempre mostró para aclarar o completar el contenido de la misma.

El Comité tuvo en cuenta para su análisis la información suministrada por la República de Colombia hasta el día 13 de marzo de 2003.

La República de Colombia envió junto con su respuesta las disposiciones y documentos que estimó pertinentes, cuyo listado se incluye como anexo de este informe.

2. Documento presentado por la "Corporación Transparencia por Colombia" como organización de la sociedad civil

El Comité también recibió dos documentos enviados por la "Corporación Transparencia por Colombia", [3] la cual, de acuerdo con los mismos, es una "entidad no gubernamental, sin ánimo de lucro, capítulo nacional de "Transparencia Internacional y aliada estratégica de Ethics Resource Center". El primer

[3] Los documentos enviados por la "Corporación Transparencia por Colombia" han sido incorporados en el documento SG/MESICIC/doc. 26/02.

documento se denomina "Respuesta al Cuestionario del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción – Primera Ronda" y hace un análisis sobre la práctica de la participación ciudadana en Colombia. El segundo documento contiene una relación de las normas que regulan la participación ciudadana y una breve descripción de las mismas.[4]

II. ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN EN LA REPÚBLICA DE COLOMBIA DE LAS DISPOSICIONES SELECCIONADAS

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

1.1. CONFLICTOS DE INTERESES

1.1.1. Existencia y previsiones de un marco jurídico y/o de otras medidas y mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento

La República de Colombia cuenta con un conjunto de normas, mecanismos y otras medidas orientados a prevenir conflictos de intereses.

En efecto, en el ordenamiento jurídico colombiano, particularmente a partir de la expedición de la Constitución de 1991 (CN), se han aprobado diversas normas con fuerza de ley que desarrollan sus preceptos en materia de función pública y que regulan, entre otros temas, derechos, deberes, prohibiciones, impedimentos, inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos; determinan las faltas disciplinarias y las conductas delictivas, incluyendo los procedimientos para la aplicación de las respectivas sanciones. El objetivo de estas disposiciones constitucionales y legales está dirigido a salvaguardar la moralidad pública y los principios de transparencia, legalidad, moralidad, igualdad, imparcialidad, eficacia y eficiencia que debe observar el servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o función, así como el particular cuando ejerza funciones públicas en lo que tiene que ver con éstas, o cuando administre recursos del Estado.

De este conjunto normativo hacen parte las disposiciones orientadas a prevenir conflictos de intereses. Entre éstas se destacan, en primer lugar, los siguientes preceptos de la Constitución: a) Artículo 126, en virtud del cual se prohíbe a los servidores públicos nombrar como empleados a personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente; b) Artículo 127, que prohíbe a los servidores públicos celebrar, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos, salvo las excepciones legales; c) Artículos 179 a 184, que se refieren a inhabilidades, incompatibilidades, prohibiciones, conflictos de interés y pérdida de investidura de los congresistas.

En segundo lugar, conviene destacar un conjunto de disposiciones legales directamente relacionadas con esta materia. Así, la Ley 734, expedida el 5 de febrero de 2002 pero cuya vigencia empezó el 5 de mayo del mismo año, contiene el régimen común o general, en materia disciplinaria, aplicable a todos los servidores públicos, de los diferentes niveles político-administrativos, tal como se infiere de lo previsto en los artículos 2º, 22, 24 y 25 de dicho ordenamiento legal. La citada ley, conocida también como "Código Disciplinario Único" (CDU), establece los derechos y deberes de los servidores públicos; las prohibiciones, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de intereses (Capítulos II a IV del Título IV); las faltas disciplinarias, las sanciones y el procedimiento para su aplicación. A diferencia del CDU contenido en la Ley 200 de 1995, que estuvo vigente hasta el 5 de mayo de 2002, el nuevo ordenamiento disciplinario trae, entre otras importantes novedades, varias disposiciones sobre responsabilidad

[4] Adicionalmente, durante un encuentro informal con los miembros del Comité, el capítulo Colombia de la organización no gubernamental "Transparencia Internacional" hizo una presentación sobre los mecanismos existentes en Colombia para la participación de la sociedad civil en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.

disciplinaria de los particulares que ejercen funciones públicas o que administren recursos del Estado y, concretamente, regula las inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades y conflictos de intereses aplicables a dichos particulares (Libro III, Capítulo I).

La Ley 489 de 1998 (Estatuto de la Administración Pública) establece que los representantes legales y los miembros de los consejos y juntas directivas de los establecimientos públicos, de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios, están sujetos a un régimen específico de inhabilidades, incompatibilidades, y responsabilidades previsto en el Decreto 128 de 1976. (Art. 102). La citada ley dispone igualmente que los representantes legales de las entidades privadas encargadas del ejercicio de funciones administrativas están sometidos a las prohibiciones e incompatibilidades aplicables a los servidores públicos, en relación con la función conferida (Art. 113).

Esta última disposición establece, adicionalmente, que los representantes legales y los miembros de las juntas directivas u órganos de decisión de las personas jurídicas privadas que hayan ejercido funciones administrativas, no podrán ser contratistas ejecutores de las decisiones en cuya regulación y adopción hayan participado.

En materia de contratación pública, la Ley 80 de 1993 regula, en su artículo 8º, las diferentes causales de inhabilidad e incompatibilidad que le impiden al servidor público participar como proponente en procesos de selección de contratistas (licitaciones o concursos) y celebrar contratos con entidades estatales. Dichas causales también impiden a particulares (personas naturales y jurídicas) participar en dichos procesos de selección y celebrar contratos con entidades del Estado cuando el servidor público de determinado nivel tiene con ellos vínculos de parentesco o intereses económicos.

En concordancia con lo previsto en los artículos 179 a 184 de la Constitución, la Ley 5 de 1992 regula las inhabilidades e incompatibilidades de los Congresistas (Arts. 279-283). La misma ley establece el régimen de conflictos de interés aplicable a los congresistas (Art. 286) y las causales de pérdida de investidura (Art. 296) entre las cuales se encuentra la violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés.

Además de las disposiciones previstas en el CDU (Ley 734/02), a los funcionarios de la rama judicial se les aplican también otras normas específicas sobre deberes, prohibiciones, impedimentos, inhabilidades y conflictos de interés (Ley 270/96- Estatuto de la Administración de Justicia).

La República de Colombia también cuenta con mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de las medidas para prevenir conflictos de intereses. Entre estos conviene destacar los siguientes:

El primer conjunto de mecanismos en este campo tiene que ver con las autoridades que tienen competencia para la aplicación de las normas de conducta, incluidas las relacionadas con la prevención de la ocurrencia de conflictos de intereses. La titularidad de la acción disciplinaria, es decir, la competencia para iniciar las investigaciones por faltas disciplinarias y para aplicar el procedimiento y las sanciones previstas en la citada ley, se radica en diferentes autoridades, así: a) Oficinas de control disciplinario interno de las diferentes entidades públicas; b) Funcionarios con potestad disciplinaria de las ramas, órganos y entidades del Estado; y, c) Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales en relación con los funcionarios judiciales.[5]

En relación con los congresistas, el organismo competente para aplicar las normas sobre violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de intereses y, en su caso, aplicar la sanción de pérdida de investidura, es el Consejo de Estado. El artículo 184 de la Constitución prevé que la pérdida de investidura será decretada por ese organismo que es el máximo tribunal de lo contencioso administrativo, por solicitud presentada por la mesa directiva de la cámara correspondiente o por cualquier ciudadano

Adicionalmente, la ley establece que la Procuraduría General de la Nación es titular del ejercicio preferente del poder disciplinario que consiste en la posibilidad de iniciar o proseguir cualquier investigación o

[5] Artículo 2º del CDU (Ley 734/02).

juzgamiento de competencia de los órganos de control disciplinario interno de las entidades públicas. También puede asumir el proceso en segunda instancia. Este mismo poder preferente lo tienen las personerías municipales y distritales en relación con los funcionarios de los municipios y de los distritos, respectivamente.[6]

El segundo conjunto de mecanismos en este campo tiene que ver con los regímenes de sanciones administrativas o disciplinarias y sanciones penales para los casos de conflictos de intereses. Sobre el particular, la respuesta de la República de Colombia[7] menciona las disposiciones que prevén sanciones de ese tipo para los casos de violación de normas de conducta. Estos mecanismos son denominados de carácter reactivo y están contenidos en las normas legales sobre responsabilidad penal (celebración de contratos con violación del régimen constitucional o legal de inhabilidades e incompatibilidades) y responsabilidad disciplinaria por la misma causa. [8]

Existe otro grupo de mecanismos que puede resumirse así:

a) El Código Contencioso Administrativo (CCA), contenido en el Decreto-ley 01 de 1984, obliga al servidor público a declararse impedido para conocer de un determinado asunto cuando se configura alguna causal legal que afecte la garantía de imparcialidad que debe presidir el ejercicio de sus funciones [9].

b) El artículo 1º de la Ley 190 de 1995 (Estatuto Anticorrupción) obliga a todo aspirante a ocupar un cargo o empleo público, o a celebrar un contrato de prestación de servicios con la administración pública, a diligenciar el Formato Único de Hoja de Vida en el cual debe informar, entre otros datos, sobre cualquier hecho o circunstancia que implique inhabilidad o incompatibilidad de orden constitucional o legal para ocupar el empleo o cargo al que se aspira. Para el efecto se creo el Sistema Único de Información de Personal a cargo de un organismo del nivel central denominado "Departamento Administrativo de la Función Pública".[10]

c) La citada ley 190 de 1995 prevé que en caso de haberse producido un nombramiento o posesión en un cargo o empleo público o celebrado un contrato de prestación de servicios con la administración pública sin el cumplimiento de los requisitos para el ejercicio del cargo o la celebración del contrato, se debe proceder a solicitar su revocación o terminación, según el caso, inmediatamente se advierta la infracción (art. 5º).

d) La misma ley también prevé otro mecanismo para el cumplimiento de las referidas normas consistente en que si con posterioridad al acto de nombramiento o posesión surge alguna inhabilidad o incompatibilidad, el servidor público debe advertirlo inmediatamente a la entidad a la cual preste el servicio. Si dentro de los tres (3) meses siguientes el servidor público no ha puesto fin a la situación que dio origen a la inhabilidad o incompatibilidad, procede su retiro inmediato, sin perjuicio de las sanciones a que por tal hecho haya lugar (art. 6º).

e) En la respuesta de la República de Colombia se menciona otro mecanismo, previsto en la citada ley anticorrupción, consistente en que quien fuere nombrado para ocupar un cargo o empleo público o celebre un contrato de prestación de servicios con la administración pública deberá, al momento de su posesión o de la firma del contrato, presentar certificado sobre antecedentes disciplinarios expedido por la Procuraduría General de la Nación y el certificado sobre antecedentes penales expedido por el

[6] Artículo 3º. del CDU

[7] Respuesta de Colombia al cuestionario, pág. 4.
A solicitud de la República de Colombia, su respuesta al cuestionario, junto con los anexos correspondientes, de acuerdo con lo dispuesto en el *Reglamento,* se encuentran publicados en la siguiente dirección en Internet: http://www.oas.org/juridico/spanisch/corresp.htm#

[8] Código Penal (Ley 599/2000. Artículo 408) y CDU (Ley 734/2002. Artículo 48, nums. 17,30,46 y 57, y Artículos 50 y 55).

[9] CCA (Artículos 30 y 76-9).

[10] Respuesta de Colombia al cuestionario, pág. 7.

Departamento Administrativo de Seguridad, DAS. Estos registros sobre antecedentes penales y disciplinarios garantizan el cumplimiento de la normas sobre conflictos de intereses exclusivamente en lo que tiene que ver con causales originadas en sanciones de esa naturaleza.[11].

De otro lado, además de las disposiciones constitucionales y legales, de la información recibida también se deriva que Colombia ha adoptado otras medidas en este campo. La principal de ellas tiene que ver con los diversos proyectos e iniciativas que ha venido desarrollando el Gobierno a través del "Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción" (PPLCC), creado mediante Decreto 2405 de 1998, entre cuyos objetivos está el de mejorar la eficiencia y transparencia en las entidades públicas y el fortalecimiento de los valores éticos en los servidores públicos**.** Uno de los principales instrumentos impulsados por el PPLCC es el "Decálogo de Conducta Ética o Decálogo de Valores" que, con base en la "Guía para el Fortalecimiento de Valores Éticos", han adoptado un número importante de entidades del orden nacional. De conformidad con la misma información, el PPLCC también ha impulsado los Pactos de Transparencia en algunos departamentos y municipios.[12]

Asimismo, de acuerdo con la información que se anexa a la respuesta de Colombia, en desarrollo del "Programa Anticorrupción de USAID/Colombia", se prestó apoyó a la Procuraduría General de la Nación en el diseño del nuevo Código Disciplinario Único (Ley 734/2002). Igualmente, se está desarrollando un sistema de información sistematizado de registro de las sanciones disciplinarias y penales y de otros impedimentos para el ejercicio de funciones públicas que estaría disponible en "Internet". Finalmente, se informa que el citado Programa también ha otorgado recursos financieros a la Procuraduría General de la Nación para la adquisición de equipos de cómputo, desarrollo de "software" y entrenamiento de funcionarios en la aplicación del nuevo Código Único Disciplinario.[13]

1.1.2. Adecuación del marco jurídico y/o de otras medidas y de los mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento

Las normas, mecanismos y medidas que en materia de conflictos de intereses ha examinado el Comité, con base en la información que ha tenido a su disposición, son pertinentes para la promoción de los propósitos de la Convención.

Al respecto, conviene destacar que las normas y mecanismos considerados buscan prevenir conflictos de intereses en relación con servidores públicos de todos los niveles y se refieren a los distintos momentos en que ellos pueden advertirse o presentarse, es decir, antes de la vinculación al desempeño de funciones públicas, durante su ejecución y con posterioridad al ejercicio de las mismas. Las otras medidas adoptadas en Colombia también contribuyen a prevenir conflictos de intereses y lograr los propósitos a que se refiere la Convención.

1.1.3. Resultados del marco jurídico y/o de otras medidas y de los mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento

Teniendo en cuenta lo expresado en el aparte anterior y con base en la información recibida, conviene destacar los resultados en relación con las autoridades encargadas de la aplicación de las normas, mecanismos y medidas y los datos objetivos en materia de sanciones.

En la respuesta a las preguntas 1,c) y 2,c) del cuestionario, sobre los resultados objetivos que se han obtenido en la aplicación de las referidas normas y mecanismos, se anexan cuadros estadísticos elaborados por la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la Nación. [14] No obstante que las cifras estadísticas sobre procesos de responsabilidad disciplinaria, fiscal o patrimonial y de responsabilidad penal que allí se citan indican avances en la aplicación de los mecanismos

[11] Respuesta de Colombia al Cuestionario, pág. 6.
[12] Informe de Rendición de Cuentas a la Ciudadanía. Sección PPLCC (enviado en forma electrónica).
[13] Documento "USAID/COLOMBIA´S ANTI-CORRUPTION PROGRAM". Anexo a la Respuesta de Colombia al cuestionario.
[14] Respuesta de Colombia al Cuestionario, pág. 6.

reactivos dirigidos a sancionar los actos de corrupción, el Comité considera oportuno formular algunas consideraciones en torno al alcance de las mismas.

Para efectos del análisis de la implementación de la disposición sobre normas de conducta *orientadas a prevenir conflictos de intereses*, enseguida se formularan algunas consideraciones sobre la información estadística de la Fiscalía y de la Procuraduría General de la Nación, además de otra información contenida en las respuestas a las referidas preguntas.

1.1.3.1. Información estadística de la Fiscalía General de la Nación

En relación con la información estadística de la Fiscalía General de la Nación, el Comité desea destacar que, de acuerdo con ella, en el período comprendido entre diciembre de 2000 y abril de 2002, no sólo se han iniciado un gran número de investigaciones por delitos contra la administración pública sino que, proporcionalmente, ellas han ido aumentado cada año. De acuerdo con tales datos, es evidente que, desde el punto de vista cuantitativo, en el período 2000 –2002, la Fiscalía General de la Nación ha desplegado una importante tarea de investigación en dicho campo.

Sin perjuicio de lo anterior, el Comité considera conveniente formular las siguientes consideraciones en relación con dicha información estadística:

a) En lo que tiene que ver con la implementación de las normas bajo análisis, conviene precisar que la ley Colombiana sanciona penalmente la "celebración indebida de contratos" (Art. 408 Ley 599/00) y que esta conducta puede revestir legalmente tres modalidades: violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades; interés indebido en la celebración de contratos; y contratos celebrados sin el cumplimiento de los requisitos legales (Arts. 408 a 410 de la Ley 599/00).
   De acuerdo con el informe estadístico de la Fiscalía, en el año 2000 se iniciaron 1.603 investigaciones por el delito de "celebración indebida de contratos"; en el año 2001, se iniciaron 1879 investigaciones; y hasta la fecha de respuesta del cuestionario por la República de Colombia[15], en el año 2002 se habían iniciado 2065 investigaciones. Sin embargo, dicha información estadística no contiene datos que permitan determinar el volumen de procesos que corresponde específicamente a cada una de las tres modalidades que puede revestir esta conducta delictiva.

b) Adicionalmente, no se indica la proporción de procesos cuya etapa de investigación se concluyó y cuya resolución de acusación se encuentra en firme, o la proporción de dichos procesos que han llegado a la etapa del juicio ante los jueces competentes. Tampoco se indica si se han dictado medidas de aseguramiento en dichos procesos contra los presuntos responsables y si las mismas se han hecho efectivas. Finalmente, no se registra información sobre el número o porcentaje efectivo de sanciones que se hayan impuesto hasta ahora como resultado de tales investigaciones.

c) Por otra parte, la información es de carácter general y, por lo tanto, no contiene información desagregada que permita conocer la proporción que de dichos procesos corresponde a investigaciones contra funcionarios del nivel nacional, de los departamentos y municipios e, incluso, contra particulares (que también puede ser sujetos activos de ese delito).

1.1.3.2. Información estadística de la Procuraduría General de la Nación

En relación con la información estadística de la Procuraduría General de la Nación, el Comité considera oportuno formular las siguientes consideraciones:

a) El documento estadístico sólo contiene información general relativa al universo de procesos disciplinarios adelantados y fallados en segunda instancia por ese organismo en el período 2001-2002. Dado que únicamente se menciona el tipo de sanción impuesta pero no la infracción que se ha cometido, no es posible establecer la proporción de dichos procesos que se relacionan directamente con las normas de conducta objeto de análisis.

[15] La República de Colombia respondió el cuestionario el 30 de agosto de 2002.

b) Adicionalmente, este documento estadístico no precisa si comprende a servidores públicos de todos los niveles, incluyendo los del nivel territorial, o si únicamente se refiere a los 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 (v.gr. Oficinas de Control Disciplinario Interno de las diferentes entidades y Personerías Distritales y Municipales en relación con funcionarios de ese nivel territorial).

1.1.3.3. Información del Consejo Superior de la Judicatura

En la respuesta a la pregunta 1,c), del cuestionario, se afirma que en el año 2001 el Consejo Superior de la Judicatura conoció 2.703 casos que dieron lugar a 2.281 investigaciones penales. Un total de 1036 jueces fueron condenados y 275 absueltos. Si bien esta información revela una gestión importante en lo que se refiere a las investigaciones contra funcionarios judiciales, se trata de datos generales que no permiten efectuar una evaluación precisa de resultados en relación con las normas de conducta específicas bajo análisis, puesto que no incluye datos concretos que permitan identificar los tipos o modalidades de conductas que motivaron dichas investigaciones. Además no se incluyen datos de los Consejos Seccionales de la Judicatura que legalmente tienen competencia para adelantar investigaciones disciplinarias e imponer sanciones a los funcionarios judiciales del nivel territorial.

1.1.3.4. Información del Consejo de Estado sobre pérdida de investidura

En la respuesta a la pregunta 2,c), del cuestionario se indica que en el Consejo de Estado de Colombia, máximo tribunal de lo contencioso administrativo, se han presentado 312 solicitudes de pérdida de investidura de Congresistas de las cuales se han concedido 38. Es pertinente anotar que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 296 de la Ley 5 de 1992, la pérdida de investidura de un congresista se produce por violación al régimen de inhabilidades, violación al régimen de incompatibilidades, violación al régimen de conflictos de intereses, indebida destinación de dineros públicos y tráfico de influencias, entre otras causales.

El Comité estima pertinente destacar que, sin lugar a dudas, este es un resultado muy importante en relación con un mecanismo orientado a depurar las costumbres políticas y a preservar los principios de moralidad, imparcialidad y prevalencia del interés general. Sin embargo, conviene anotar que dicha información es limitada para efecto del análisis de la implementación de las normas específicas bajo consideración, dado que no desagrega las causales específicas que han dado lugar a las solicitudes formuladas y a las sanciones impuestas en materia de pérdida de la investidura de Congresistas.

1.1.3.5. Sistema Único de Información de Personal

De acuerdo con la respuesta a la pregunta 2,c), del cuestionario,[16] el "Departamento Administrativo de la Función Pública", en cumplimiento de lo ordenado por la Ley 190 de 1995, cuenta con una base de datos denominada "Sistema Único de Información de Personal" que registra la información contenida en el formato único de hoja de vida de servidores públicos que se encuentran vinculados a 201 de las 206 entidades del orden nacional. Con este sistema se pretende detectar posibles inhabilidades o incompatibilidades para ocupar un cargo y para intercambiar información con organismos de control e investigación. Se indica que la mayoría de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, los organismos de control y la Registraduría Nacional del Estado Civil deben reportar al sistema y que ello permite mantener actualizadas las hojas de vida y realizar una verificación de documentos para que los datos sean confiables, de tal manera que se pueden obtener reportes de hojas de vida activas, tipo de vinculación, fecha de desvinculación y otros.

Al respecto, sin embargo, conviene anotar que, si bien de la información suministrada se deriva que el aludido sistema está en funcionamiento y que se actualiza periódicamente, no se ha suministrado

[16] Respuesta de Colombia al Cuestionario, pág. 7.

información sobre casos relacionados con las normas en materia de conflictos de intereses que hayan sido prevenidos, detectados o denunciados con la ayuda de esta herramienta informática.

Lo expresado en todos los apartes de esta sección en torno al análisis de los resultados objetivos, entre otros aspectos, muestra la utilidad de que la República de Colombia cuente con sistemas de seguimiento sobre los resultados objetivos en relación con las normas de conducta y los mecanismos para hacerlas efectivas a que se refiere la Convención y, en este caso, en particular, con respecto al régimen en materia de conflictos de intereses. Así, tales sistemas permitirán hacer el seguimiento de los avances de las políticas, programas y decisiones de las autoridades competentes en este campo. Al respecto, en el capítulo final, el Comité formulará una recomendación.

1.1.3.6. Capacitación

De acuerdo con la información suministrada por Colombia[17], la ley 489 de 1998 prevé que "los servidores públicos de los niveles que determine el Gobierno Nacional, deberán participar como mínimo, en los programas de inducción de la Escuela de Alto Gobierno, preferentemente antes de tomar posesión del cargo o durante el primer mes de ejercicio de sus funciones"; que dicha Escuela "organizará y realizará seminarios de inducción a la administración pública para gobernadores y alcaldes electos a realizarse en el término entre la elección y la posesión de tales mandatarios y que la asistencia a estos seminarios es obligatoria como requisito para poder tomar posesión del cargo para el cual haya sido electo"; y que "los secretarios generales, asistentes, asesores y jefes de división jurídica, administrativa, presupuestal, de tesorería o sus similares de ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, y entidades autónomas o descentralizadas de cualquier orden deberán asistir y participar en seminarios de inducción organizados por la Escuela de Alto Gobierno, dentro de los ciento veinte (120) días siguientes a su posesión.

No obstante el carácter adecuado de las anteriores previsiones, la respuesta de Colombia no informa si, en la práctica, se está cumpliendo con los citados mandatos legales ni provee información de carácter objetivo, por ejemplo, sobre los cursos, seminarios o programas de capacitación impartidos, el período en que ellos se han desarrollado, el contenido y alcance de los mismos, y los funcionarios -en los niveles que dispone la ley- que se han beneficiado de tales programas de capacitación. Teniendo en cuenta este hecho, el Comité formulará una recomendación al respecto.

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. Existencia y previsiones de un marco jurídico y/o de otras medidas y mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento

La República de Colombia cuenta con un conjunto de normas y mecanismos orientados a la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos. Al respecto, conviene destacar los que se mencionan enseguida.

De la Constitución Colombiana merecen relevarse, entre otras, las siguientes disposiciones: a) la que se refiere a la figura de la "extinción del dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito o en perjuicio del tesoro público" (artículo 34); b) la "acción de repetición contra el servidor pública cuya conducta dolosa o gravemente culposa a ocasionado una condena patrimonial contra el Estado" (artículo 90); c) las que regulan el régimen de control fiscal a cargo de la Contraloría General de la República, organismo que ejerce la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación (artículo 267);y, d) las que se refieren a la vigilancia de la

[17] Respuesta de Colombia a comentario de Chile (miembro de subgrupo de análisis preliminar) sobre el proyecto de informe preliminar.

gestión fiscal en el ámbito de las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios), la cual corresponde a las contralorías que existan en esos niveles (artículo 272).

Entre las normas de carácter legal se deben mencionar, entre otras, las siguientes: a) El Decreto No. 111 de 1986 que compila las normas que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto, el cual regula la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del Presupuesto, la capacidad de contratación y el gasto público social y la responsabilidad por la violación de las normas contenidas en el mismo. b) El nuevo Código Penal (Ley 599 de 2000), conserva la tipificación de diversas conductas consideradas como contrarias al uso adecuado de los recursos públicos, las cuales, en general, corresponden a las diferentes modalidades del delito de peculado (artículos . 397 a 400). Igualmente tipifica el delito de enriquecimiento ilícito de servidores públicos (artículo 412). c) La Ley 610 de 2000, mediante la cual se regula la responsabilidad fiscal de los servidores públicos y de los particulares cuando causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado[18] d) El Decreto 2170 de 2002, que reglamenta la Ley 80 de 1993 (Estatuto General de la Administración Pública), en el cual se establece la participación ciudadana en la contratación estatal, a través de las veedurías ciudadanas, en todas las etapas del proceso, así como la convocatoria de tales veedurías ciudadanas, para realizar control social, por parte de las entidades estatales.

De la información analizada, puede inferirse, adicionalmente, que existen diversos mecanismos orientados al efectivo cumplimiento de las normas establecidas para asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos públicos. Entre los de carácter reactivo existen, fundamentalmente, los de tipo sancionatorio contenidos en las normas legales sobre responsabilidad penal (principalmente la tipificación del peculado por apropiación y del enriquecimiento ilícito del servidor público. Ley 599/00- artículos 397 y 412).

El artículo 36 de la Ley 190 de 1995 dispone que en todo proceso por delito contra la administración pública, será obligatoria la constitución de parte civil en representación de persona jurídica de derecho público perjudicada. Se trata de un mecanismo adicional para garantizar la reparación económica a cargo del responsable.

En materia de responsabilidad disciplinaria, la Ley 734/02 (CDU) contiene las siguientes normas sobre la materia: a) Inhabilidad permanente cuando la falta disciplinaria afecte el patrimonio económico del Estado (artículo 46). b) Constituye falta gravísima el que por culpa gravísima se extravíen, pierdan o dañen bienes del Estado. c) También constituye falta gravísima incrementar injustificadamente su patrimonio, o permitir o tolerar que otro lo haga. (artículo 48-3). d) Efectuar inversión de recursos públicos en condiciones que no garanticen liquidez, seguridad y rentabilidad del mercado (artículo 48-27). e) Participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual en detrimento del patrimonio público (artículo 48-31). f) No promover la acción de repetición contra el funcionario por cuya conducta dolosa o gravemente culposa haya originado una condena patrimonial contra el Estado (artículo 48-36). Para todas estas conductas la ley prevé sanciones de inhabilidad general, destitución y multa (artículo 44).

---

18 Esta ley derogó la normatividad anterior contenida en la Ley 42 de 1993. Los artículos 1º y 4º de la Ley 610 de 2000 disponen que el proceso de responsabilidad fiscal, a cargo de la Contraloría General de la República y de las contralorías departamentales, municipales y distritales, tiene un objetivo estrictamente patrimonial en cuanto está dirigido a exigir al servidor público y/o al particular la reparación del detrimento patrimonial causado al Estado por su actuación u omisión dolosa o culposa. El artículo 3º de la Ley 610 de 2000 dispone que la gestión fiscal es el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

Por otra parte, la Ley 610 de 2000 dispone que en cualquier momento del proceso de responsabilidad fiscal que debe adelantar la Contraloría General de la República y las contralorías departamentales, distritales y municipales, se podrán decretar medidas cautelares sobre los bienes de la persona presuntamente responsable de un detrimento al patrimonio público, por un monto suficiente para amparar el pago del posible desmedro al erario. Las medidas cautelares decretadas se deben extender y tendrán vigencia hasta la culminación del proceso de cobro coactivo, en el evento de emitirse fallo con responsabilidad fiscal.

Asimismo, en materia preventiva, el artículo 5º del Decreto 267 de 2000 prevé el llamado "control de advertencia", de conformidad con el cual la Contraloría General, como parte de su Misión, debería advertir sobre operaciones o procesos en ejecución para prever graves riesgos que comprometan el patrimonio público y define en forma integral el alcance que debería tener la vigilancia de la gestión fiscal a cargo de dicha entidad.

Adicionalmente, la ley 333 de 1996 desarrolla el artículo 34 de la Constitución sobre extinción del dominio de los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social. Se aplica tanto a servidores públicos como a particulares.

Otro mecanismo es el previsto en la Ley 678 de 2001, mediante la cual se desarrolló el artículo 90 de la Constitución sobre acción de repetición. Se trata de una acción de carácter patrimonial que debe ejercerse en contra del servidor o ex servidor público que como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa haya dado lugar a una condena judicial de carácter económico en contra del Estado, o que ese mismo resultado adverso al patrimonio público se haya producido mediante una conciliación u otro mecanismo de terminación de un conflicto, bajo el mismo supuesto de una conducta personal de esa misma naturaleza. Esta acción debe promoverla cada entidad que se encuentra en el supuesto previsto en la citada ley.

Como parte de otras medidas, se debe mencionar que, de acuerdo con la información proveída por Colombia, el Ministerio de Hacienda ha puesto en funcionamiento el "Sistema Integrado de Información Financiera" (SIIF) que controla todos los registros relacionados con la información financiera de las entidades ejecutoras del presupuesto nacional. Cada registro puede ser identificado (entidad que lo realizó, fecha, valor, etc). Esta información pueden consultarla los organismos de control y es actualizada en línea y en tiempo real. Según dicha información, este sistema permite identificar eventos específicos que son objeto de revisión para tomar correctivos de actuaciones que pueden configurar practicas de corrupción.[19]

1.2.2. Adecuación del marco jurídico y/o de otras medidas y de los mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento

Las normas, mecanismos y medidas en materia de preservación y uso adecuado de los recursos públicos que ha examinado el Comité, con base en la información que ha tenido a su disposición, son pertinentes para la promoción de los propósitos de la Convención.

En efecto, al respecto conviene destacar que existen disposiciones legales de carácter penal, fiscal y disciplinario que describen las faltas o conductas que afectan el patrimonio público, las sanciones correspondientes para los funcionarios y particulares responsables y los mecanismos para obtener la reparación o indemnización del perjuicio patrimonial que tales conductas hayan causado al Estado. La aplicación de dichos mecanismos están principalmente a cargo de la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, incluyendo las contralorías departamentales, distritales y municipales (Contralorías Territoriales), y la Procuraduría General de la Nación, en el respectivo ámbito de sus competencias.

1.2.3. Resultados del marco jurídico y/o de otras medidas y de los mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento

[19] CD Informe de Rendición de Cuentas a la Ciudadanía. Informe Sectorial. Minhacienda. Anexo a la respuesta de Colombia al cuestionario.

Para el análisis de los resultados objetivos en este campo, es necesario referirse a la información que fue enviada como parte de la respuesta de Colombia, tanto de la Procuraduría y de la Fiscalía, como, en especial, de la Contraloría General de la República. [20]

1.2.3.1. Información estadística de la Procuraduría y de la Fiscalía

En relación con la información suministrada por estas dos instituciones, el Comité considera oportuno, de una parte, remitir a las consideraciones que ya ha formulado en las secciones 1.1.3.1. y 1.1.3.2. Lo anterior teniendo en cuenta las disposiciones de carácter penal y disciplinario citadas en el precedente apartado que se refieren a mecanismos sancionatorios en materia de preservación y uso adecuado de los recursos públicos.

De otra parte, se estima necesario relevar que, de acuerdo con el informe estadístico de la Fiscalía General de la Nación, el delito de peculado es el que registra el mayor número de procesos[21], lo cual tiene incidencia directa en cuanto al análisis de los resultados en relación con las normas de conducta y mecanismos para asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos.

En efecto, este delito consiste en la conducta del servidor público que por razón o con ocasión de sus funciones administra o custodia bienes del Estado, se apropia de ellos, los usa indebidamente, les da aplicación oficial diferente, o los deja extraviar, perder o dañar.

La información estadística de la Fiscalía no permite establecer la proporción que del total de procesos iniciados corresponde a cada una de las modalidades que puede tener esta conducta delictiva (peculado por apropiación, peculado por uso, peculado por aplicación oficial diferente y peculado culposo)[22], lo cual, sumado a otras de las limitaciones antes mencionadas en cuanto a los niveles de desagregación de esta información estadística, no permite hacer una valoración integral de los resultados objetivos en este campo.

No obstante, el hecho mismo de que el mayor número de investigaciones iniciadas por la Fiscalía en materia de delitos contra la administración pública tenga que ver con el delito de peculado, hace necesario llamar la atención sobre la necesidad de que Colombia examine las causas que pueden estar en el origen de este gran volumen de investigaciones en relación con el delito de peculado y determine las medidas específicas que se deben adoptar para evitar su ocurrencia y, en últimas, asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos. Así lo recomendará el Comité en el capítulo final de este informe.

1.2.3.2. Información estadística de la Contraloría General de la República

La respuesta de Colombia al cuestionario incluye un documento de la Contraloría General de la República denominado "Resultados Objetivos y beneficios del Control Fiscal", el cual contiene información general sobre procesos de responsabilidad fiscal y cobro coactivo en el período comprendido entre 1999 y el mes de marzo de 2002.

En relación con el contenido de dicho documento, el Comité considera oportuno formular las siguientes consideraciones:

a) La información estadística se refiere, principalmente, a las cuantías de los procesos de responsabilidad fiscal fallados por dicho organismo en el período referido. Sin embargo, no permite

[20] Respuesta al Cuestionario, pag. 8.
[21] De acuerdo con las estadísticas de la Fiscalía , en el año 2000, se iniciaron 9.461 investigaciones; en el año 2001, se iniciaron 9.044; y en el año 2002 (hasta la fecha de la respuesta el 30 de agosto de dicho año) se habían iniciado 8.711.
[22] Artículos 397 a 400 del Código Penal. Respuesta al Cuestionario, páginas 1 y 2.

analizar los resultados objetivos en relación con las normas específicas cuya implementación es objeto de análisis.

b) El documento no precisa si la información allí incluida se refiere a servidores públicos de todos los niveles, incluyendo los del orden territorial, o si únicamente comprende los del ámbito nacional[23].

c) El documento no contiene información para 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 con responsabilidad fiscal se encuentran en firme o si todavía están sujetos a mecanismos legales de impugnación que impidan su efectividad. Tampoco se incluye información sobre medidas cautelares practicadas y su valor.

A lo anterior, el Comité considera oportuno agregar que, de acuerdo con los resultados de la encuesta "Gobernabilidad y Anticorrupción"[24], "Colombia presenta desafíos importantes de corrupción" en el campo de los llamados "desvíos presupuestales". Así, según el análisis que se hace de sus resultados "las respuestas de los funcionarios indicarían que alrededor del 11 por ciento de las asignaciones públicas estarían siendo desviadas para fines distintos a su destinación legal. Esto equivaldría a un 2.05 por ciento del PIB o alrededor de US $1.76 billones"[25].

De acuerdo con la información sobre la misma, ésta fue una encuesta de percepciones, lo cual, como lo expresa la entidad que administró la encuesta, lleva a que sea "muy importante la honestidad en el manejo de la información" y a "reconocer la limitación de la misma sin desconocer la importancia de sus implicaciones". Entre tales limitaciones, dicha entidad destaca "la necesidad de tener en cuenta que las percepciones sobre corrupción están profundamente influenciadas por la agencia de los medios"[26], lo cual lleva, como lo reconoció el Banco Mundial, a través de su Representante, a expresar que "se necesitan análisis adicionales de carácter empírico y técnico"[27].

La falta de información objetiva o el carácter limitado de la suministrada en los documentos antes referidos, no permiten hacer una valoración de los resultados objetivos en este campo. Teniendo en cuenta lo anterior, en el capítulo final, el Comité formulará una recomendación.

---

[23]Posteriormente, dicho organismo de control aclaró que la información concerniente a los fallos de responsabilidad fiscal proferidos por las Contralorías Territoriales deben reportarse a la Contraloría General de la República pero no envió información estadística sobre los mismos. Esta información fue enviada como parte de la respuesta a la comunicación de la Secretaría la cual se incluye en el documento SG/MESICIC/doc. 26/02.

[24] Los resultados de esta encuesta están incluidos en la publicación "*Corrupción, Desempeño Institucional y Gobernabilidad en Colombia*", realizada conjuntamente entre la Vicepresidencia de la República de Colombia, a través del Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, y el Banco Mundial, en marzo de 2002. Esta publicación fue enviada como anexo a la respuesta de Colombia al cuestionario.

De acuerdo con esta publicación, en Colombia se realizó, entre los meses de febrero y abril de 2001, una ***encuesta de percepciones,*** en la cual participaron 3.472 funcionarios públicos, 3.493 usuarios de servicios públicos y 1.343 empresarios; y la cual fue el resultado del trabajo conjunto de la Presidencia de la República, a través del Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción, el Banco Mundial y diversas instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil que hacen parte de la "Alianza Nacional Anti-corrupción", "con el fin de obtener información que permita identificar las principales fortalezas y debilidades que presenta la institucionalidad pública colombiana en materia de integridad y desempeño institucional".

[25] "*Corrupción, Desempeño Institucional y Gobernabilidad en Colombia*", Vicepresidencia de la República de Colombia -Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción- y Banco Mundial, marzo de 2002, pág. 46. Anexo a la respuesta de Colombia al cuestionario.

[26] Ibidem, págs. 236 y 237.

[27]Idem, pág. 203.

El Comité también formulará una recomendación en torno a la necesidad y conveniencia de que se evalúen las causas, coyunturales o estructurales, que pueden estar impidiendo la plena efectividad de los organismos de control fiscal en la aplicación del marco legal en esta materia y se tomen las medidas correctivas que sean pertinentes.

1.3. MEDIDAS Y SISTEMAS QUE EXIJAN A LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS INFORMAR A LAS AUTORIDADES SOBRE LOS ACTOS DE CORRUPCIÓN EN LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LOS QUE TENGAN CONOCIMIENTO

1.3.1. Existencia y previsiones de un marco jurídico y/o otras medidas y mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento

La República de Colombia cuenta con normas que establecen la obligación a cargo de toda persona de denunciar ante la autoridad competente las conductas penales de cuya ocurrencia tenga conocimiento. De manera especial, la ley impone este deber a los servidores públicos, incluyendo la obligación de iniciar sin demora la investigación correspondiente si tuviere competencia para ello (artículo 27 Código de Procedimiento Penal contenido en la Ley 600 de 2000). La Constitución establece una excepción a este deber consistente en que nadie podrá ser obligado a declarar contra si mismo o contra su cónyuge, compañero o compañera permanente o parientes dentro de ciertos grados. La Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia ha interpretado esta excepción en el sentido de que únicamente opera en los procesos penales.[28]

Por su parte, el artículo 417 del Código Penal (Ley 599 de 2000) sanciona con multa e incluso con pena de prisión de dos (2) a cuatro (4) años al servidor público que teniendo conocimiento de la realización de una conducta delictiva no la denuncie a la autoridad competente (abuso de autoridad por omisión de denuncia).

El "Código Disciplinario Único" –CDU- (Ley 734 de 2002) establece, igualmente, como uno de los deberes a cargo de los servidores públicos, "denunciar los delitos, contravenciones y faltas disciplinarias de los cuales tuviere conocimiento, salvo las excepciones de ley" (artículo 34-24). Adicionalmente, el artículo 24-4 de la citada ley tipifica, como falta disciplinaria gravísima, omitir o retardar la denuncia de faltas gravísimas o delitos dolosos o culposos investigables de oficio de que tenga conocimiento en razón del cargo o función. El artículo 70 de la mencionada ley reitera esta obligación a cargo del servidor público, incluyendo el deber de iniciar la investigación disciplinaria correspondiente si fuere competente y, en caso contrario, debe denunciarlo ante la autoridad competente poniendo a su disposición las pruebas de la posible conducta delictiva.

1.3.2. Adecuación del marco jurídico y/o de otras medidas

Las disposiciones antes citadas del Código de Procedimiento Penal y del Código Disciplinario Único, son pertinentes para promover los propósitos de la Convención. Concretamente en relación con la disposición en estudio, es claro que el marco normativo descrito tiene el objetivo específico de exigir a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento.

1.3.3. Resultados del marco jurídico y/o de otras medidas y de los mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento

En la respuesta a la pregunta 4,c), del cuestionario sobre los resultados objetivos que se han obtenido en la aplicación de las referidas normas y mecanismos, el Gobierno de Colombia cita como tales los cuadros estadísticos elaborados por la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación. Al respecto, conviene recordar que el Comité formuló algunas consideraciones en torno a las limitaciones de estos documentos estadísticos en las secciones 1.1.3.1. y 1.1.3.2. del presente informe.

[28] Corte Suprema de Justicia. Sentencia de octubre 17 de 1991.

En lo que tiene que ver con los resultados en relación con la implementación de las normas y mecanismos bajo análisis, el documento estadístico de la Fiscalía General de la Nación informa que en el año 2000 se iniciaron 1.021 procesos por "abuso de autoridad", en el año 2001 se iniciaron 874 procesos y en el año 2002 se iniciaron 793 procesos. Sin embargo, no se precisa la proporción que de dichos procesos corresponde específicamente a la modalidad que, de acuerdo con la legislación Colombiana, se denomina "abuso de autoridad por omisión de denuncia", la cual es la que específicamente está relacionada con las normas y mecanismos bajo análisis.

Por su parte, el documento estadístico de la Procuraduría General de la Nación, como se anotó en la sección 1.1.3.2. de este informe, no contiene información precisa sobre las infracciones que dieron lugar a las sanciones allí relacionadas, por lo cual no se puede precisar cuáles de tales sanciones han sido impuestas como resultado del incumplimiento del deber de denunciar.

De otro lado, 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. En efecto, el Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción (PPLCC) dispone de una página en "Internet" (www.anticorrupción.gov.co) a través de la cual se efectúa la recepción y seguimiento de denuncias de la ciudadanía. Como parte de la misma, también existe 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.[29]

Finalmente, se debe destacar que, de acuerdo con el informe sobre los resultados de la encuesta "Gobernabilidad y Anticorrupción"[30], un 82% de los funcionarios públicos adujó como la principal razón para no denunciar "el temor a represalias para quienes denuncian"[31]; que "la segunda causal para la no denuncia la constituye la percepción de incapacidad de las instituciones públicas para llevar a cabo las investigaciones y sancionar a los responsables" y que "la actitud pasiva y complaciente" es aducida por "alrededor del 40 por ciento de los funcionarios"[32]. Según el mismo informe, "*las implicaciones de la no denuncia son perturbadoras…En el caso de los funcionarios públicos, la implicación más directa es la percepción de una falta de compromiso y prioridad por parte de las autoridades públicas en torno a la persecución de la corrupción"*[33].

Teniendo en cuenta la anterior información, el Comité considera oportuno relevar la utilidad de que en Colombia se adopten las decisiones que sean necesarias para asegurar que se exija a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción pública en la función pública de los que tengan conocimiento; se les facilite el cumplimiento de dicha obligación; se les brinde la protección que requieran de acuerdo con la gravedad de los actos de corrupción que denuncien; y, en caso de que no cumplan con tal obligación, se apliquen las sanciones previstas en el ordenamiento jurídico Colombiano para este evento. Al respecto, el Comité formulará una recomendación.

Asimismo y dadas las limitaciones, antes anotadas, de la información sobre resultados objetivos suministrada por las autoridades públicas en la respuesta al cuestionario, el Comité formulará una recomendación.

---

[29] CD Informe de Rendición de Cuentas a la Ciudadanía . Sección : PPLCC.

[30] Al final de la sección 1.2.3.1. y en la nota de pié de página, ambas del presente informe, se hace referencia al alcance de esta ***encuesta de percepciones,*** a la cual se refiere la publicación "*Corrupción, Desempeño Institucional y Gobernabilidad en Colombia*" (Vicepresidencia de la República de Colombia - Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción- y Banco Mundial, marzo de 2002) que fue remitida como anexo a la respuesta de Colombia al cuestionario.

[31] Íbidem, pág. 101.

[32] Idem, pág. 102.

[33] Idem, pág. 102.

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

2.1. Existencia y previsiones de un marco jurídico y/o otras medidas y mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento

La República de Colombia cuenta con un conjunto de normas y medidas en materia de declaraciones de ingresos, activos y pasivos.

La Constitución de Colombia establece, en el artículo 122, inciso 2º, que antes de tomar posesión del cargo, al retirarse del mismo o cuando la autoridad competente se lo solicite, el servidor público debe declarar bajo juramento el monto de sus bienes y rentas. Esta disposición constitucional fue desarrollada por la Ley 190 de 1995 (Estatuto Anticorrupción) en la cual se exige, como requisito para la posesión y para el desempeño del cargo, la declaración bajo juramento en donde conste la identificación de sus bienes. Adicionalmente, se exige actualizar anualmente dicha información y al momento del retiro del cargo. (artículos 13 a 14).

También se impone como requisito para la posesión o para el ejercicio de función pública suministrar la información sobre la actividad económica privada del aspirante, incluyendo la participación en sociedades o en cualquier organización o actividad privada de carácter económico o sin ánimo de lucro de la cual haga parte, dentro o fuera del país (artículo 15).

Para el cumplimiento de las mencionadas disposiciones, la misma Ley 190 de 1995 prevé que en caso de haberse producido un nombramiento o posesión en un cargo o empleo público sin el cumplimiento de los requisitos pertinentes, entre los cuales está la declaración de ingresos y bienes, se debe proceder a solicitar su revocación o terminación, según el caso, inmediatamente se advierta la infracción. (art. 5º).

La misma norma prevé que si se advierte que se ocultó información o se aportó documentación falsa, sin perjuicio de la responsabilidad penal o disciplinaria a que haya lugar, el responsable quedará inhabilitado para ejercer funciones públicas por tres (3) años.

Adicionalmente, como lo describe la respuesta de Colombia[34], los Decretos 2232 de 1995 y 2240 de 1996, así como la Directiva Presidencial No. 07 de febrero 19 de 1998, se refieren a las acciones tendientes a moralizar la administración pública específicamente en relación con la declaración juramentada.

En lo que tiene que ver con otras medidas, el Departamento Administrativo de la Función Pública, en desarrollo de lo establecido en la Ley 190 de 1995, puso en funcionamiento un "software" denominado "SIDEC" (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 Departamento Administrativo de la Función Pública realizar el seguimiento a los bienes y rentas de los servidores públicos, para lo cual el mencionado "software" cuenta con un subsistema de seguimiento y control.

Las entidades públicas del orden nacional, los organismos de control, la Fiscalía General de la Nación y la Registraduría Nacional del Estado Civil, tienen acceso a la información del sistema "SIDEC" a través del cual pueden procesar el formulario único de declaración juramentada, pueden 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.[35]

---

[34] Documento del "Departamento Administrativo de la Función Pública" sobre el "Sistema para el Control y Seguimiento de la Declaración de Bienes y Rentas de los Servidores Públicos" (SIDEC), pág. 1. (Anexo a la respuesta de Colombia al cuestionario).

[35] Respuesta de Colombia al Cuestionario, Pag. 10 y Documento del Departamento de la Función Pública sobre el SIDEC (Anexo a la respuesta al cuestionario).

2.2. Adecuación del marco jurídico y/o de otras medidas

Las disposiciones y medidas antes citadas, son pertinentes para la promoción de los propósitos de la Convención. En efecto, el marco normativo descrito tiene el objetivo específico de establecer sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas. Adicionalmente, el sistema informático SIDEC creado por el Departamento Administrativo de la Función Pública para el procesamiento y seguimiento de las declaraciones patrimoniales constituye un avance para la consecución de los propósitos de la Convención.

No obstante lo anterior, es evidente que el régimen existente en Colombia en materia de declaraciones de ingresos, activos y pasivos puede ser objeto de reformas y mejoras substanciales. Así lo recomendará el Comité en el capítulo final de este informe.

Es de destacar la existencia de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), Unidad Administrativa Especial, de carácter técnico, con la función de prevenir y detectar prácticas asociadas con el lavado de activos, a través de la recopilación, sistematización y análisis de la información suministrada por quienes están obligados a cumplir con lo establecido en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, normas aduaneras, tributarias y cambiarias y demás información que conozcan las entidades públicas y privadas que pueda resultar vinculada con operaciones de lavado de activos, la cual podrá reposar en las bases de datos de cada entidad si no fuere necesario mantenerla de manera permanente en la UIAF. Una vez identifica casos potencialmente relacionados con este delito, comunica a las autoridades competentes para ejercer la acción de extinción de dominio y evaluar y decidir sobre la pertinencia de enviar a la Fiscalía General de la Nación la información que conozcan en desarrollo de su función. Así mismo, la UIAF estudia las diferentes modalidades del lavado de activos, que tiene como fuentes varios delitos, entre ellos los delitos asociados a corrupción administrativa, y divulga el conocimiento obtenido con el fin de adelantar políticas y desarrollar instrumentos de prevención y control de dichos delitos.

2.3. Resultados del marco jurídico y/o de otras medidas

De acuerdo con 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 SIDEC 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, decrecimiento en ingresos y rentas y patrimonio neto"[36].

Asimismo, la respuesta de 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.

Se considera que entre los principales propósitos del sistema de presentación de declaraciones patrimoniales se encuentran tanto la detección y prevención de conflictos de intereses como la detección de posibles casos de enriquecimiento ilícito. En ese sentido, 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.

Dicha falta de información y el carácter limitado de la existente no permiten hacer una valoración integral de los resultados en este campo. Teniendo en cuenta esta circunstancia, el Comité formulará una recomendación.

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

[36] Respuesta complementaria de la República de Colombia.

3.1. Existencia y previsiones de un marco jurídico y/o otras medidas

Como se expresó en apartes anteriores de este informe, 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.

Entre tales disposiciones y medidas se destacan, en especial, las relacionadas con la Procuraduría General de la Nación[37], la Fiscalía General de la Nación[38], la Contraloría General de la República[39], el Departamento Administrativo de la Función Pública[40] y el Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción (PPLCC)[41].

3.2. Adecuación del marco jurídico y/o de otras medidas

Teniendo en cuenta que el análisis de los órganos de control, en el marco de esta ronda, se realiza únicamente en aquello que tiene que ver con lo dispuesto en los numerales 1, 2, 4 y 11 del artículo III de la Convención y con base en la información que ha tenido a su disposición, el Comité observa que la República de Colombia cuenta, en este campo, con normas y medidas pertinentes para la promoción de los propósitos de la Convención.

Sin perjuicio de lo anterior, el Comité considera oportuno destacar que de acuerdo con el análisis de los resultados de la encuesta "Gobernabilidad y Anticorrupción", "los diversos segmentos encuestados asignan a los organismos de control y a las veedurías ciudadanas un rol privilegiado en el manejo de una posible alianza anticorrupción. Esta preferencia pareciera reflejar la prioridad asignada por los diversos segmentos de mejorar los mecanismos de rendición de cuentas, tanto en el ámbito de la sociedad civil como al interior de la burocracia estatal"[42]. Asimismo que, teniendo en cuenta este hecho, allí se expresa que "aparece como una línea estratégica clara la 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 parte de las autoridades políticas y del Estado"[43]. Si esta consideración es considerada válida y apropiada en general, también lo es en lo que tiene que ver con el cumplimiento de funciones por parte de los órganos de control en relación con las normas específicas seleccionadas en el marco de esta ronda de análisis.

3.3. Resultados del marco jurídico y de otras medidas

Las consideraciones expresadas en los apartes 1.1.3.1. , 1.1.3.2. y 1.2.3.1. del presente capítulo de este informe, sobre los resultados estadísticos de la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, respectivamente, son igualmente válidas y pertinentes en el marco del tema analizado en este aparte.

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)

[37] Constitución Nacional, Artículos 275 y 277. Ley 734 de 2002. http://www.procuraduria.gov.co
[38] Constitución Nacional, Artículos 249 a 251. Leyes 599 y 600 de 2002. http://www.fiscalia.gov.co
[39] Constitución Nacional, Artículos 267 a 268.Ley 610 de 2000. http://www.contraloriagen.gov.co
[40] Ley 190 de 1995.http://www.dafp.gov.co
[41] Creado mediante Decreto 2405 de 1998 . Directiva Presidencial No. 09 de diciembre 24 de 1999. http://www.anticorrupcion.gov.co
[42] "*Corrupción, Desempeño Institucional y Gobernabilidad en Colombia*", Vicepresidencia de la República de Colombia -Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción- y Banco Mundial, marzo de 2002, pág. 98. Anexo a la respuesta de Colombia al cuestionario.

[43] Ibidem, pág. 100.

4.1. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN GENERAL

4.1.1. Existencia y previsiones de un marco jurídico y/o de otras medidas

La República de Colombia cuenta con disposiciones y medidas, con muy diversas naturaleza, características y alcances, relacionadas con la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en actividades públicas.

De acuerdo con lo expresado en la respuesta de Colombia[44], la Constitución de 1991 introdujo un cambio substancial en esta materia dentro del propósito de avanzar de una democracia representativa a una democracia participativa, creando el marco normativo adecuado para promover la participación activa de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, en los procesos de toma de decisiones y de control de la gestión pública. El propio preámbulo y el artículo 1º de la Constitución destacan explícitamente este propósito. El artículo 2º establece como uno de los fines del Estado facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

Una de las normas particularmente relevantes en esta materia es la contenida en el artículo 103 de la Constitución en virtud del cual se establece que el Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles y de entidades no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan. En concordancia con lo anterior, se dispone que la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública (artículo 270).

Adicionalmente, la Constitución prevé áreas específicas en las que se deben reconocer espacios de participación como, por ejemplo, la participación de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que los prestan (artículo 369), y la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo (planeación participativa. a través del Consejo Nacional y de los consejos territoriales de planeación. Artículos 340 y 342).

En desarrollo de los referidos preceptos constitucionales, se han expedido en Colombia diversas leyes que buscan estimular y promover la participación ciudadana . Entre ellas se destacan la Ley 134 de 1994 sobre mecanismos de participación y la Ley 563 de 2000 sobre veedurías ciudadanas que la Corte Constitucional declaró inconstitucional por vicios en su trámite [45], lo que no impide que la ciudadanía pueda ejercer en cualquier momento control social de la gestión pública como la misma Corte lo ha reconocido.[46]. Igualmente, puede citarse la Ley 489 de 1998 (Estatuto de la Administración Pública) que establece la obligación a cargo de todas las entidades públicas de desarrollar su gestión en concordancia con los principios de democracia participativa, la obligación de brindar todo el apoyo requerido a los ciudadanos que realicen actividades de control social de la administración y define ciertas reglas para el ejercicio de la veeduría ciudadana, acceso a la información y formación de veedores (artículos 32 a 35).

En el documento presentado por la "Corporación Transparencia por Colombia", denominado Anexo No. 1, en el cual se relacionan las diferentes normas que regulan la participación ciudadana en Colombia, se citan, adicionalmente, las siguientes normas: a) Ley 80 de 1993, en virtud de la cual todo contrato que celebren las entidades estatales estará sujeto a la vigilancia y control ciudadano; b) Ley 87 de 1993 que organiza el sistema de control interno en las entidades públicas y establece, como uno de sus elementos, la obligación

[44] Respuesta al Cuestionario, Págs. 13 a 15

[45] La Corte Constitucional declaró inconstitucional esta ley por vicios de forma en su trámite, por lo cual fue necesario presentar al Congreso un nuevo proyecto (Proyecto de Ley No. 149 de 2001) sobre reglamentación de las veedurías ciudadanas. Este proyecto se encuentra aprobado por el Congreso pero está pendiente su revisión por la Corte para que pueda convertirse en ley de la República. Respuesta de Colombia al Cuestionario Pág. 14.

[46] El ejercicio de la participación ciudadana prevista en la Constitución no depende de la existencia de una ley estatutaria para las veedurías. Corte Constitucional. Sentencia T-596 de agosto 1º./2002.

de implementar el establecimiento de mecanismos que faciliten el control ciudadano a su gestión; c) Ley 99 de 1993, que regula las audiencias públicas administrativas en materia ambiental; d) Ley 142 de 1994 (régimen de los servicios públicos domiciliarios) la cual establece que, por iniciativa de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios, se conformarán Comités de Desarrollo y Control Social de las empresas que prestan dichos servicios; e) Ley 136 de 1994 (Modernización de los Municipios) en la cual, por una parte, se ordena a los organismos de control fiscal vincular a la comunidad en la realización de su gestión fiscal y, por otra, se ordena a los personeros promover la creación y funcionamiento de las veedurías ciudadanas y comunitarias; f) Ley 152 de 1994, en la que se regula el "Consejo Nacional de Planeación" y los "Consejos Territoriales de Planeación" como instancias de consulta de los "Planes de Desarrollo Nacional, Departamental y Municipal"; g) Decreto-Ley 267 de 2000, que crea la "Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana"[47].

Recientemente, el Gobierno de Colombia expidió el Decreto 2170 de septiembre 30 de 2002 mediante el cual, entre otro tipo de regulaciones específicas, incluyó algunas normas relativas a las veedurías ciudadanas para realizar control social a los procesos de contratación pública (Capítulo II).[48]

4.1.2. Adecuación del marco jurídico y/o de otras medidas

Con base en la información que ha tenido a su disposición, el Comité observa que la República de Colombia cuenta con normas y medidas como las destacadas en el aparte anterior, en relación con la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en actividades públicas, las cuales, en principio, buscan estimular o tener como efecto, directo o indirecto, facilitar la prevención de la corrupción.

No obstante lo anterior y teniendo en cuenta la clasificación a que se refiere la metodología para el análisis de la implementación del artículo III, párrafo 11, [49] de la Convención, en cada uno de los apartes correspondientes, el Comité expresará algunas consideraciones y en el capítulo final formulará algunas recomendaciones específicas en relación con esta materia.

4.1.3. Resultados del marco jurídico y de otras medidas

En relación con los resultados de los mecanismos de participación en general, el Estado en su respuesta destaca los relacionados con diversos proyectos y estrategias orientadas a estimular, y promover la participación ciudadana y el control social en diferentes ámbitos de la gestión pública, así como de avanzar en su articulación con los organismos de control.

En este sentido se mencionan, por ejemplo, el proyecto "*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", especialmente en lo que se refiere a la conformación de grupos de control social respecto de proyectos de inversión pública específicos.[50] Igualmente, se destaca la actividad de capacitación de veedores, en desarrollo de lo previsto en la Ley 489 de 1998, a través de talleres y conferencias (Plan Nacional de Formación de Veedores), el diseño de metodologías de control social de la gestión pública (Guía para ejercer Control Social Ciudadano), y la creación de la Alianza

[47] Documento de la "Corporación Transparencia por Colombia" (Anexo No. 1; "normas que regulan la participación").
[48] Este decreto entra a regir el 1º de enero de 2003 y para su cabal aplicación se expidió la Directiva Presidencial No. 12 de octubre 1º de 2002, mediante la cual se impartieron instrucciones, lineamientos, criterios, medidas y acciones de corto y mediano plazo que deberán cumplir las entidades públicas en materia de lucha contra la corrupción en la contratación estatal.
[49] Metodología para el análisis de la implementación de las disposiciones de la Convención seleccionadas en el marco de la primera ronda de análisis, Capítulo V, D, (Documento SG/MESICIC/doc.21/02).
[50] http://www.anticorrupcion.gov.co/COLOMBIEMOS . Respuestas al Cuestionario, Pág. 16./ CD Informe de Rendición de Cuentas a la Ciudadanía. Sección PPLCC

Nacional Anticorrupción integrada por entidades públicas, órganos de control, empresas privadas, universidades y organizaciones no gubernamentales de todo el país.[51]

También se hace referencia a la estrategia de crear 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. A nivel de las entidades territoriales se ha buscado mejorar la eficiencia y transparencia de los gobiernos locales y fortalecer la participación ciudadana en el control social de la administración a través de un proyecto denominado "Pactos de Transparencia", mediante los cuales alcaldes, gobernadores y la sociedad civil suscriben acuerdos éticos orientados a comprometer a los mandatarios locales en torno a la rendición pública de cuentas, y a la sociedad civil en torno al ejercicio efectivo y permanente del control social ciudadano. En el mismo sentido se menciona el proyecto del Ministerio de Hacienda denominado "Transparencia en Línea TEL", financiado con recursos de cooperación técnica (CAF), en virtud del cual se publica en "Internet", desde el 2001, la información sobre la ejecución de proyectos financiados con recursos de inversión social regional (Findeter, Banco Agrario, Incora, Inurbe, DRI, etc.).[52] Con este proyecto se pretende que la ciudadanía conozca la ejecución presupuestal de dichos proyectos para facilitar la rendición de cuentas y el control social.[53]

Adicional a lo anterior, en un documento anexo a la respuesta, el Estado alude a los diferentes 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.[54]

No obstante que, especialmente en el "CD" sobre "Informe de Rendición de Cuentas a la Ciudadanía" (Sección PPLCC) y en el documento de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, anexos a la respuesta, se citan resultados de varios de los mencionados programas o proyectos de participación[55], muchas de las cifras mencionadas son de carácter general, sin información específica sobre estado y evolución de las investigaciones iniciadas por denuncias ciudadanas, y si bien revelan una importante gestión para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en

---

[51] íbidem.

[52] http://www.transparencia.gov.co

[53] Una explicación detallada sobre estas acciones y proyectos que buscan promover y estimular la participación ciudadana puede verse en el CD Informe de Rendición de Cuentas a la Ciudadanía. Sección PPLCC (anexo a la respuesta de Colombia al cuestionario).

[54] Mecanismos para Estimular la Participación de la Sociedad Civil y de las Organizaciones No Gubernamentales en los Esfuerzos destinados a Prevenir la Corrupción: Documento anexo a la respuesta al cuestionario elaborado por la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana de la CGR.

[55] Entre los referidos resultados se mencionan los siguientes: a) El PPLCC recibe denuncias ciudadanas, les da curso ante las autoridades competentes y hace el respectivo seguimiento. Se indica que de 4.135 quejas recibidas, 1339 se concretaron en denuncias penales ante la Fiscalía General de la Nación, 587 ante la Procuraduría y 282 ante la Contraloría y que el valor de estos casos supera los $430.000 millones de pesos en relación con diferentes entidades del orden nacional y territorial que allí se citan; b) La Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana (CDPC) indica en el documento anexo a la respuesta que, en el período 2000 a 2002, a través de una "Línea Transparente" (línea gratuita nacional) se han recibido y tramitado 12.935 denuncias ciudadanas en relación con casos que pueden alcanzar la suma de $170.868 millones de pesos; c) La misma CDPC menciona la realización de 220 auditorías articuladas con aproximadamente 300 organizaciones de la sociedad civil durante el año 2001; d) La constitución de 165 Comités de Vigilancia Ciudadana (CVC) en los diversos departamentos del país respecto de proyectos regionales y locales de alto impacto a instancias de la CDPC; y, e) La formación de 556 multiplicadores para el control social a la gestión pública y la conformación de 27 redes departamentales de Control Social, en desarrollo del Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública de la CDPC.

actividades de control social para prevenir la corrupción, se evidencia que se trata aún de procesos e iniciativas cuya dinámica es relativamente reciente.

En este sentido, el Comité estima pertinente transcribir la siguiente conclusión que aparece en el "Informe de rendición de Cuentas a la Ciudadanía" del Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción[56], anexo a la respuesta : "A pesar de existir una amplia normatividad que da innumerables oportunidades a los ciudadanos de participar en la toma de decisiones que les afectan y de vigilar la gestión de los organismos públicos, la participación ciudadana en los asuntos públicos es aún muy baja. Esta baja participación se explica por : 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 la puedan fortalecer".

Confirmando lo anterior, en la misma respuesta al cuestionario, se afirma lo siguiente: "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 existen normas y mecanismos de participación, la relación es aún frágil y el capital social es bajo. Existen resultados pero estos no se encuentran en estadísticas centralizadas"[57] En el mismo sentido, en el Informe del Gobierno de Colombia sobre "Corrupción, Gobernabilidad y Desempeño Institucional", se afirma que "La participación debería abarcar la introducción de incentivos reales para la denuncia y control social de la corrupción".[58]

El documento de la "Corporación Transparencia por Colombia" resume, en los siguientes términos, la problemática de la participación ciudadana en Colombia: "Con la entrada en vigencia de la nueva Constitución Política de 1991, es un hecho contundente que los avances normativos en materia de participación ciudadana en Colombia han sido significativos… Sin embargo, 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. La mayoría de las entidades públicas del orden nacional responsables de la orientación en la implementación de los mecanismos y del seguimiento y del seguimiento y evaluación de las políticas de participación, o bien no han cumplido estas tareas, o lo han hecho esporádicamente y de manera parcial. 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"[59].

Adicional a lo anterior, el citado documento de la Corporación Transparencia por Colombia menciona el conflicto armado en Colombia como un hecho excepcional que ha generado dificultades significativas para la participación ciudadana. Junto a ese fenómeno de violencia, se alude igualmente a otro hecho inquietante que esta generando ese mismo efecto: "el ejercicio ciudadano de control a los asuntos públicos y de lucha contra la corrupción se ha convertido en una actividad de alto riesgo para la vida y la integridad personal de quienes denuncian hechos de corrupción y/o hacen veedurías a la cosa pública. Muchos de los veedores entrevistados informaron que habían sido amenazados o estaban siéndolo en ese momento, a causa de sus denuncias por corrupción o por sus actividades en general de control a la gestión pública."[60]

Las circunstancias antes mencionadas y la ausencia o muy limitada información disponible sobre resultados objetivos, no permiten hacer una valoración adecuada de los resultados en esta materia. Teniendo en cuenta lo anterior, el Comité formulará una recomendación.

---

[56] Informe de Rendición de Cuentas a la Ciudadanía . Sección PPLCC . Documento anexo en CD a la respuesta.

[57] Respuesta al Cuestionario, Pág. 13

[58] "*Corrupción, Desempeño Institucional y Gobernabilidad en Colombia*", Vicepresidencia de la República de Colombia -Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción- y Banco Mundial, marzo de 2002, pág. 36 (Resumen Ejecutivo No. 28, párrafo final). Anexo a la respuesta de Colombia al cuestionario. http://www.anticorrupcion.gov.co

[59] Documento de la "Corporación Transparencia por Colombia", págs. 4 y 6.

[60] Ibidem, pág. 7.

4.2. MECANISMOS PARA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

4.2.1. Existencia y previsiones de un marco jurídico y/o de otras medidas

Como lo expresa el Estado en su respuesta, la República de Colombia cuenta con un conjunto de normas y medidas en materia de acceso a la información. Se destaca en esta materia las normas constitucionales que garantizan a toda persona la libertad de informar y de recibir información veraz e imparcial (artículo 20), el derecho de formular peticiones a las autoridades por motivos de interés general o particular (artículo 23) y el derecho a acceder a los documentos públicos.

El Código Contencioso Administrativo (CCA), contenido en el Decreto 01 de 1984, regula el derecho de petición en interés general y particular y el derecho a consultar documentos y a obtener copia de los mismos (artículos 5º, 9º, 17 y 19). La Ley 489 de 1998 (Estatuto de la Administración Pública) regula el acceso a la información para los veedores, determina la sanción para el funcionario que la obstaculice y crea el Sistema General de Información Administrativa con el fin de que las entidades informen sobre su misión, objetivos, funciones y den cuenta del desempeño institucional para facilitar la evaluación de la gestión pública (artículos 35 a 37).

La Ley 57 de 1985 regula específicamente la publicidad de actos y documentos oficiales y las excepciones o reservas de carácter constitucional o legal aplicables. Las disposiciones de esta ley modificaron las normas pertinentes del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) y, por lo tanto, se encuentran incorporadas en este estatuto. La Ley 190 de 1995 establece que será causal de mala conducta el hecho de que un funcionario público obstaculice, retarde o niegue sin motivo el acceso de la ciudadanía, en general, y de los medios de comunicación, en particular, a los documentos que reposen en la dependencia a su cargo y cuya solicitud se haya presentado con el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley. La citada ley establece, igualmente, que la decisión de negar el acceso a los documentos públicos será siempre motivada, con base en la existencia de reserva legal o constitucional.

En el documento sobre participación de la sociedad civil presentado por la "Corporación Transparencia por Colombia" se afirma que "son excepcionales los documentos oficiales con reserva, limitación que debe estar prevista en la ley. Los sumarios judiciales o aquellos documentos que puedan poner en peligro la soberanía nacional tienen reserva"[61]

Adicional a lo anterior, la Ley 80 de 1993 y la Ley 190 de 1995 establecen normas sobre publicación de la información sobre los contratos que celebren las entidades estatales.

Por su parte, la Ley 594 de 2000 (Ley General de Archivos) establece el derecho de los ciudadanos de acceder a los archivos públicos, salvo las excepciones que establezca la ley (artículo 4º).

Como parte de otras medidas en este campo, se destaca la Agenda de Conectividad establecida en febrero del año 2000 que "busca masificar el uso de tecnologías de información para aumentar la competitividad del sector productivo, modernizar las instituciones del gobierno y socializar el acceso a la información….La estrategia fundamental para conseguir este objetivo se 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" [62]

La Directiva Presidencial No. 02 de agosto 28 del año 2000 desarrolló la mencionada Agenda de Conectividad y señaló las obligaciones de las entidades del orden nacional de la rama ejecutiva del poder público en materia de utilización de tecnologías de información "para obtener efectos de eficiencia,

---

[61] Idem (pág.8)

[62] Respuesta de Colombia al Cuestionario , pág. 18. – La dirección en "Internet" a que se hace referencia es la siguiente: http://www.agenda.gov.co

transparencia, mejoramiento en la prestación de servicios a cargo del Estado y en el acceso de los ciudadanos a la información que éste produce" .[63]

Al respecto, se informa que actualmente 201 entidades que conforman el nivel central del Estado tienen presencia en la página "web" y que se creó un portal único para facilitar el acceso ciudadano a todas las páginas de dichas entidades (http://www.gobiernoenlinea.gov.co). "En los sitios web de las entidades públicas se encuentra información sobre la institución, la normatividad que la rige, su presupuesto, funcionarios, planes y programas, servicios a la ciudadanía, informes de gestión, y recibe a través de internet quejas y reclamos de los ciudadanos"[64]

En el documento de la "Corporación Transparencia por Colombia" se cita un informe del Ministerio de Comunicaciones de julio de 2002 sobre el avance de la Agenda de Conectividad, en el cual se afirma que, en el mencionado portal en "Internet", tienen direcciones 496 entidades estatales, de las cuales 250 corresponden al orden territorial. Sin embargo, en la evaluación que se llevó a cabo entre marzo y abril de 2002, sobre la información de las páginas "web" de 88 entidades públicas, únicamente se tuvieron en cuenta entidades del poder ejecutivo del nivel central y las entidades que componen los poderes legislativo y judicial y los órganos de control.[65] De esta evaluación, se concluyó que el mejor desempeño lo presenta el poder ejecutivo y "que los resultados para las entidades de los poderes legislativo y judicial no fueron positivos"[66].

4.2.2. Adecuación del marco jurídico y/o de otras medidas

Las normas y mecanismos que en materia de acceso a la información ha examinado el Comité, con base en la información que ha tenido a su disposición, son pertinentes para la promoción de los propósitos de la Convención.

Sin embargo, el Comité considera oportuno señalar que el avance en materia de conectividad y utilización de las tecnologías de la información que se aprecia en las entidades del orden nacional, no parece estar ocurriendo con similar desarrollo, como sería deseable, en el ámbito de las entidades territoriales, tal como se puede inferir de la respuesta del Estado que alude a la Agenda de Conectividad únicamente en ese nivel central de la administración.

4.2.3. Resultado del marco jurídico y de otras medidas

En relación con este aspecto, la respuesta de Colombia expresa: "Estamos seguros que existen resultados objetivos de los anteriores mecanismos, pero no existen estadísticas centralizadas"[67].

Adicionalmente, en el documento de la "Corporación Transparencia por Colombia" se afirma que "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". Como consecuencia de lo anterior, en el citado documento se afirma que frente a esta conducta de los funcionarios públicos, es frecuente que la

[63] Para estos efectos, se informa que se utiliza el portal http://www.gobiernoenlinea.gov.co Respuesta de Colombia al Cuestionario, pág.18.
[64] Adicional a lo anterior, se menciona que, como resultado de la Fase 2 de la Agenda de Conectividad, los ciudadanos pueden encontrar en Internet 726 trámites en línea y, como parte de la Fase 3, "Contratación en Línea", se diseñaron políticas y estándares para la implementación en Internet de los procesos de contratación estatal. En este campo, se hace referencia al "Sistema de Información de la Contratación Estatal SICE", cuya dirección en "Inernet" es la siguiente: http:// www.sice.cgr.gov.co Respuesta de Colombia al Cuestionario, pág. 18.
[65] Documento de la "Corporación Transparencia por Colombia", págs. 10-11.
[66] Ibidem, pág. 11.
[67] Respuesta de Colombia al Cuestionario, pág. 18.

ciudadanía se vea precisada a utilizar el mecanismo de acción de tutela para buscar la protección del derecho fundamental de petición en conexión con el derecho de acceso a la información.[68]

Debe destacarse el avance en el uso de nuevas tecnologías para facilitar a la ciudadanía el acceso a la información relativa a diferentes entidades públicas a través de la denominada "Agenda de Conectividad", cuyos desarrollos son igualmente resaltados por la Corporación Transparencia por Colombia.[69]

No obstante la existencia de un marco normativo adecuado para el acceso a la información, la ausencia de información sobre resultados objetivos en este campo, impide hacer una valoración de los mismos. Teniendo en cuenta esta circunstancia, el Comité formulará una recomendación.

4.3. MECANISMOS DE CONSULTA

4.3.1. Existencia y previsiones de un marco jurídico y/o de otras medidas

La República de Colombia cuenta con disposiciones y mecanismos de consulta. Al respecto, la respuesta de Colombia se destaca la Ley 134 de 1994, mediante la cual se desarrollan mandatos constitucionales en la materia y se regulan todos los aspectos relacionados con el régimen del referendo, el plebiscito, la consulta popular y el cabildo abierto, como mecanismos de consulta y participación[70] .

Además de los anteriores, conviene destacar las siguientes disposiciones específicamente relacionadas con mecanismos de consulta en el marco de la administración pública:

a) El decreto 2130 de 1992 (decreto con fuerza de ley), el cual dispone que corresponde a los Ministros y demás altos directivos de las entidades y organismos administrativos de la rama ejecutiva nacional "señalar los proyectos de decisiones de carácter general que por razón de sus implicaciones sea conveniente colocar en conocimiento de los ciudadanos y grupos interesados para escuchar previamente sus opiniones al respecto"; "disponer que se informe públicamente a los eventuales interesados, por los medios que estime adecuados, sobre el contenido básico, el propósito y los alcances de los proyectos de decisiones administrativas de carácter general" y se establezca "el plazo dentro del cual se podrán presentar sus observaciones"; y "disponer el registro público de tales observaciones y de las respuestas que la entidad hubiere dado a las presentadas por quienes representen sectores significativos de la comunidad y por organizaciones no gubernamentales promotoras del interés público". Teniendo en cuenta su alcance como mecanismo de consulta, el citado decreto prevé que "en todo caso la autoridad administrativa adoptará autónomamente la decisión que a su juicio sirva mejor el interés general".

b) La ley 489 de 1998, en sus artículos 32 y 33, los cuales prevén la posibilidad de convocar 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 derechos o intereses colectivos". La misma norma dispone la posibilidad de que tales audiencias se realicen como resultado de la solicitud de las comunidad y las organizaciones de la sociedad civil "sin que la solicitud o las conclusiones de las audiencias tengan carácter vinculante para la administración. En todo caso, se explicarán a dichas organizaciones las razones de la decisión adoptada". Al respecto, se prevé que "en el acto de convocatoria a la audiencia, la institución respectiva definirá la metodología que será utilizada".

4.3.2. Adecuación del marco jurídico y/o de otras medidas

[68] Documento de la "Corporación Transparencia por Colombia", págs.8-9.
[69] Idem, pág 10.
[70] Respuesta de Colombia al Cuestionario, pág.19.

Las disposiciones y mecanismos para consultar a la ciudadanía que ha examinado el Comité, con base en la información que ha tenido a su disposición, son pertinentes para la promoción de los propósitos de la Convención.

4.3.3. Resultados del marco jurídico y/o de otras medidas

De acuerdo con la información suministrada junto con la respuesta del Estado, en Colombia se ha acudido a los mecanismos de consulta a que se refiere la ley 134 de 1994 (referendo, plebiscito, consulta popular y cabildo abierto) para muy diversos propósitos. Sin embargo, de dicha información no pareciera deducirse que tales mecanismos hayan sido utilizados, al menos directamente, en esfuerzos destinados específicamente a prevenir la corrupción[71].

De otro lado, no se ha tenido información sobre la aplicación ni los resultados objetivos de los mismos, en relación con los mecanismos de consulta, específicamente relacionados con la administración pública, a que se refieren el decreto 2130 de 1992 y la ley 489 de 1998 (artículos 32 y 33).

El carácter limitado de la información disponible sobre los resultados objetivos, de las medidas y mecanismos de consulta existentes, en relación con la medida específica de la Convención bajo análisis, no permite hacer una valoración de tales resultados en esta materia. Teniendo en cuenta esta circunstancia, el Comité formulará una recomendación.

4.4. MECANISMOS PARA ESTIMULAR UNA PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA

4.4.1. Existencia y previsiones de un marco jurídico y/o de otras medidas

La República de Colombia cuenta con disposiciones y mecanismos para estimular la participación en la gestión pública. Como parte éstos, la respuesta de Colombia menciona los previstos en materia de servicios públicos domiciliarios (artículos 365 y 369 de la Constitución), sobre planeación participativa (artículos 340 y 342 de la Constitución) y la audiencia pública para la adjudicación de contratos estatales (artículo 273 de la Constitución). Igualmente se alude a la iniciativa popular legislativa que permite a un grupo de ciudadanos presentar proyectos de reforma constitucional y de ley ante el Congreso de la República, así como proyectos de disposiciones normativas de carácter local (artículo 2º de la Ley 134 de 1994). Igualmente, se cita la revocatoria del mandato como derecho que permite a los ciudadanos considerar si el mandato conferido a un gobernador o a un alcalde debe ser revocado (artículo 6º Ley 134 de 1994)[72].

4.4.2. Adecuación del marco jurídico

Las disposiciones y mecanismos para estimular una participación activa en la gestión pública que ha examinado el Comité, con base en la información que ha tenido a su disposición, son pertinentes para la promoción de los propósitos de la Convención.

4.4.3. Resultados del marco jurídico y de otras medidas

[71] En el anexo estadístico elaborado por la Registraduría Nacional del Estado Civil se menciona las diferentes consultas populares adelantadas en diferentes municipios para responder preguntas de carácter local en diversas materia tales como las siguientes: "Rechaza Usted la violencia y está de acuerdo en convertir a Aguachica en un municipio modelo de paz?" "Desea Usted que se preserve la Sierra Nevada de Santa Marta como patrimonio común de la humanidad?" "Quiere Usted que el municipio de Galapa haga parte del Area Metropolitana de Barranquilla?". Igualmente se mencionan diferentes referendos promovidos para reformar la Constitución que no se tramitaron por falta de requisitos así como diferentes referendos para la creación de municipios. Respuesta de Colombia al Cuestionario, pág. 19.

[72] Respuesta de Colombia al Cuestionario, pág. 20.

En relación con los mecanismos previstos en la Ley 134 de 1994, en su respuesta el Estado anexó un informe estadístico elaborado por la Registraduría Nacional del Estado Civil en el que se describen los casos en que tales mecanismos se han utilizado hasta ahora y sus resultados. Así, por ejemplo, la iniciativa popular se ha utilizado en 16 oportunidades en diferentes municipios para los más diversos propósitos. La iniciativa legislativa se ha utilizado en dos oportunidades y en ambos casos se vencieron los términos para la recolección del 5% de apoyo del censo electoral que exige la ley, razón por la cual no procedieron. Igualmente, se informa de dos casos de referendo constitucional que tampoco procedieron por incumplimiento de los requisitos legales particularmente relativos al porcentaje mínimo de apoyo de ciudadanos que exige la ley.[73]

La "Corporación Transparencia por Colombia" sostiene que "Los mecanismos de participación consagrados en la ley 134 han sido utilizados de manera muy precaria…. En criterio de la Defensoría del Pueblo, el principal problema que se ha presentado para su utilización es el de los múltiples requisitos que se han establecido para su ejercicio"[74]

La anterior opinión coincide con la respuesta del Estado según la cual "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 existen normas y mecanismos de participación, la relación es aún frágil y el capital social es bajo"[75]

Teniendo en cuenta lo anterior, el Comité formulará una recomendación en relación con la necesidad de evaluar los mecanismos actuales para estimular la participación en la gestión pública y adoptar los correctivos que se consideren pertinentes, en el marco de los propósitos de la Convención, así como de prever instrumentos que permitan efectuar un seguimiento de los resultados objetivos de la aplicación de tales mecanismos.

4.5. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN EL SEGUIMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA

4.5.1. Existencia y previsiones de un marco jurídico y/o de otras medidas

La República de Colombia cuenta con disposiciones y mecanismos de participación en el seguimiento de la gestión pública. Al respecto, se destaca la Ley 489 de 1998, "Estatuto de la Administración Pública", en especial su capítulo VIII sobre "Democratización y control social de la administración pública", el cual, entre otros, establece, a cargo del "Departamento Administrativo de la Función Pública", la obligación de formular y promover el Plan Nacional de Formación de Veedores en coordinación con la Escuela Superior de Administración Pública, "el cual se orienta a capacitar a la ciudadanía para el ejercicio del control social"[76].

La respuesta de Colombia al cuestionario se refiere a la iniciativa legal, ya aprobada por el Congreso de la República, en relación con el régimen de las veedurías ciudadanas, la cual tiene por objeto permitir a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias "ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como la convocatoria de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público"[77].

---

[73] A este respecto, la Corte Constitucional sostiene que la Constitución de 1991 no previó la posibilidad del referendo constitucional de origen popular sin aprobación legislativa previa que lo convoque. Sentencia de la Corte Constitucional SU-1122 de 2001.

[74] Documento de la "Corporación Transparencia por Colombia", pág. 13.

[75] Respuesta de Colombia al Cuestionario, pág. 13.

[76] Respuesta de Colombia al Cuestionario, pág. 20.

[77] Proyecto de Ley No. 149 de 2001 (Cámara) y 022 de 2001 (Senado). Art. 1º. (documento anexo a la respuesta). Este proyecto se encuentra actualmente en revisión de la Corte Constitucional como requisito previo para su posterior sanción, publicación y entrada en vigencia de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución para las leyes estatutarias.

Adicionalmente, se mencionan los diferentes programas que viene adelantando la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana (CDPC) y que se citan en un documento anexo a la respuesta de Colombia.[78]. En dicho documento la CDPC alude a la realización de 220 "auditorías articuladas" con aproximadamente 300 organizaciones de la sociedad civil durante el año 2001; la constitución de 165 "Comités de Vigilancia Ciudadana" (CVC) en los diversos departamentos del país respecto de proyectos regionales y locales de alto impacto, y al "Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública", en desarrollo del cual se ha llevado a cabo la formación de 556 multiplicadores para el control social a la gestión pública y la conformación de 27 redes departamentales de control social.

4.5.2. Adecuación del marco jurídico y/o de otras medidas

Las disposiciones y mecanismos de participación en el seguimiento de la gestión pública que ha examinado el Comité, con base en la información que ha tenido a su disposición, son pertinentes para la promoción de los propósitos de la Convención.

4.5.3. Resultados del marco jurídico y/o de otras medidas

En la respuesta de Colombia se afirma lo siguiente "Como lo hemos explicado, no hay estadísticas, pero se conocen ejemplos de veedurías ciudadanas, o más precisamente, de control social, hasta tanto no se sancione la nueva ley, que han cumplido un importante papel de denuncia y vigilancia, como las que se han formado para la elección de magistrados de las altas cortes judiciales, a la reforma constitucional de 1996, a congresistas por denuncias por pérdida de la investidura. En este último ejemplo entre 1996 y 2001, el 39% de las pérdidas de investidura contra Congresistas, han sido por denuncia de la Red de Veedurías VER".[79]

Teniendo en cuenta que, de acuerdo con la información de que se dispone, la Corte Constitucional de Colombia ha sostenido que el ejercicio de la participación ciudadana prevista en la Constitución no depende de la existencia de una ley estatutaria para las veedurías, [80] se considera oportuno señalar que la ausencia de dicha ley no debería impedir la creación de un sistema de seguimiento en este campo. Lo anterior, especialmente, dado el hecho de que, como lo informa el Estado en su respuesta, se han organizado veedurías ciudadanas para diversos propósitos cuyos resultados concretos, con excepción del citado caso de la Red de Veedurias VER, no se conocen de manera específica.

Sin embargo, es preciso anotar que, desde una perspectiva general, la "Corporación Transparencia por Colombia" sostiene que "pese al poco conocimiento de la ciudadanía de este mecanismo, los ejercicios de Veeduría llevados a cabo han cumplido un importante papel de denuncia de hechos de corrupción en el país y de visibilización de información pública"[81].

Adicionalmente, la Ley 489 de 1998, citada por el Estado en su respuesta[82], prevé la obligación a cargo de todo funcionario público de no obstaculizar el acceso a la información para los veedores, bajo apremio de sanciones, lo cual confirma la necesidad de contar con un sistema de seguimiento en este campo, independientemente de la inexistencia actual de la ley estatutaria de veedurías.

---

[78] Mecanismos para Estimular la Participación de la Sociedad Civil y de las Organizaciones No Gubernamentales en los Esfuerzos Destinados a Prevenir la Corrupción. (Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana - CDPC). Documento anexo a la respuesta de Colombia. La CDPC fue creada mediante Decreto-ley 267 de 2000.

[79] Respuesta de Colombia al Cuestionario, pág. 21. Estos mismos ejemplos de veedurías se citan en el documento sobre participación de la sociedad civil enviado por la Corporación Transparencia por Colombia. (pág. 21)

[80] Corte Constitucional. Sentencia T-596 de agosto 1º/02

[81] Documento de la "Corporación Transparencia por Colombia", pág. 21.

[82] Respuesta de Colombia al Cuestionario, pág.17.

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 "Departamento Administrativo de la Función Pública" en desarrollo de lo ordenado por la Ley 489 de 1998.[83]

En el documento sobre participación de la sociedad civil, la "Corporación Transparencia por Colombia" expresa: "pese a la amplia gama de mecanismos de seguimiento, vigilancia, fiscalización y control ciudadano, previstos normativamente, la información disponible muestra que la ciudadanía en general no los conoce. Según el estudio de Sudarsky los mecanismos de control y seguimiento a la gestión pública son los menos conocidos y, aún si son conocidos, son los menos usados"[84]

En el mismo documento de la "Corporación Transparencia por Colombia" se resalta el desconocimiento por parte de la ciudadanía de las veedurías como mecanismo de vigilancia, seguimiento y control a la gestión pública. Adicionalmente, se cita un estudio del año 2000 en el que se sintetiza los principales obstáculos que enfrentan los veedores para el desarrollo de su labor, entre los cuales se pueden mencionar los siguientes: a) La existencia de " Instituciones públicas cerradas a la participación ciudadana y en particular al control social"; b) "Falta de preparación del Veededor para el desempeño de su labor"; c) "Los procesos penales, disciplinarios y fiscales, en muchos casos resultado de la vigilancia y las denuncias ciudadanas, demoran, en general, mucho tiempo. Esto exige a las veedurías recursos de tiempo, financieros y humanos si se quiere hacer seguimiento a los resultados de sus actuaciones"; d) "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"[85]

En el mismo documento de la "Corporación Transparencia por Colombia" se informa que la Comisión Ciudadana de Lucha contra la Corrupción, "instancia más importante de participación ciudadana a nivel nacional", creada por la Ley 190 de 1995 (Estatuto Anticorrupción), "nunca fue convocada por el Gobierno". En el Decreto 1681 de 1997, dicha Comisión se convirtió en la Comisión Nacional para la Moralización y se reguló su composición. "Convocados los sectores que la conformarían para que postularan candidatos, éstos no fueron seleccionados por el Gobierno"[86].

Teniendo en cuenta el conjunto de estos elementos y habida consideración que la ausencia de mayor información impide hacer una valoración sobre los resultados objetivos en este campo, el Comité formulará una recomendación en el Capítulo final de este informe.

5. ASISTENCIA Y COOPERACIÓN (ART. XIV)

5.1. ASISTENCIA RECÍPROCA

5.1.1. Existencia y previsiones de un marco jurídico y/o de otras medidas

La República de Colombia cuenta con un conjunto de disposiciones y medidas para la asistencia jurídica mutua a que se refiere el Artículo XIV, 1), de la Convención, entre las cuales conviene destacar la Ley 600 de 2000 (Código de Procedimiento Penal), el Decreto 2282 de 1989 (Código de Procedimiento Civil) y los tratados en la materia de los cuales Colombia es parte.[87]

Las autoridades colombianas, a través de la Fiscalía General de la Nación, prestan asistencia judicial a las autoridades extranjeras que lo soliciten. Estas pueden comisionar a funcionarios judiciales colombianos

[83] Según el documento de la "Corporación Transparencia por Colombia", los resultados más destacados del mencionado Plan son: la formación de 800 multiplicadores a través de 5 talleres con una cobertura de 29 Departamentos, pág. 24. Respuesta de Colombia al Cuestionario, pág. 20.

[84] Documento de la "Corporación Transparencia por Colombia", pág. 18.
[85] Íbidem, págs. 20-21.
[86] Idem, pág.24.
[87] Respuesta de Colombia al Cuestionario , Capítulo 5, pág. 22.

para la práctica de las diligencias requeridas. Así mismo, el Fiscal General de la Nación puede autorizar a funcionarios judiciales extranjeros para la práctica de diligencias en el territorio de Colombia, con la asistencia de un funcionario judicial colombiano y de un representante del Ministerio Público. La ley establece que en ningún caso se denegará la solicitud de asistencia judicial por no estar tipificada en la legislación colombiana la conducta que se investiga, salvo que resulte ser manifiestamente contraria a la Constitución colombiana.

5.1.2. Adecuación del marco jurídico y/o otras medidas

De su análisis se deduce que, en su conjunto, la Ley 600 de 2000, el decreto 2282 de 1989 y los tratados suscritos por Colombia en este campo, son apropiados para la promoción de los propósitos de la Convención.

5.1.3. Resultados del marco jurídico y de otras medidas

En su respuesta sobre las solicitudes de asistencia jurídica recíproca (activas y pasivas), la República de Colombia manifestó que "No se registran datos, ni en la Fiscalía General de la Nación, ni en el Ministerio de Justicia y del Derecho"[88]. Colombia presentó posteriormente información sobre la materia (Nota: ver documento SG/MESICIC/doc.50/03).

De acuerdo con esta respuesta, no se cuenta sin embargo con información desagregada acerca de las solicitudes relativas a la asistencia recíproca a que se refiere la Convención. La ausencia de información desagregada no permite hacer una valoración de los respectivos resultados objetivos. Teniendo en cuenta esta circunstancia, el Comité formulará una recomendación.

5.2. COOPERACIÓN TÉCNICA MUTUA

5.2.1. Existencia y previsiones de un marco jurídico y/o de otras medidas

La República de Colombia cuenta con disposiciones y medidas para la prestación de cooperación técnica mutua con otros Estados Parte en la Convención, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo XIV, 2), de la Convención. En la respuesta del Estado se mencionan algunos acuerdos y actividades de cooperación [89] que han sido desarrollados con los Estados Unidos de América, Chile y Paraguay.

5.2.2. Adecuación del marco jurídico y/o de otras medidas

De su análisis, se deduce que, en su conjunto, los acuerdos suscritos y las actividades de cooperación técnica mutua desarrolladas por Colombia son apropiados para la promoción de los propósitos de la Convención.

5.2.3. Resultados del marco jurídico y/o de otras medidas

La respuesta de Colombia menciona algunos acuerdos y actividades de cooperación técnica mutua desarrollados con Estados Parte en la Convención. Se citan algunos resultados generales del Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica firmado en 1991 con la República de Chile en materia de intercambio sobre sistemas de compras, programas de mejoramiento de la gestión pública, auditoría interna y desarrollo legislativo para la probidad. Igualmente, en el documento anexo a la respuesta sobre el programa anticorrupción de USAID/Colombia[90] se mencionan algunos resultados generales específicamente en materia de fortalecimiento de sistemas de control y de participación ciudadana.

[88] Idem, pág. 23.
[89] Idem, pág. 24.
[90] Documento USAID/COLOMBIA'S ANTI-CORRUPTION PROGRAM. Anexo a la respuesta de Colombia al cuestionario.

La respuesta también menciona la cooperación técnica recibida de organizaciones internacionales como la ONU, PNUD, Banco Mundial, Unión Europea y Corporación Andina de Fomento.

6. AUTORIDADES CENTRALES (ARTÍCULO XVIII)

6.1. Existencia y previsiones de un marco jurídico y/o de otras medidas

La República de Colombia respondió que no ha designado una autoridad central para los propósitos específicos de canalizar la asistencia mutua prevista en el marco de la Convención. Por el momento se considera recomendable utilizar las autoridades centrales contempladas en los tratados que el país ha celebrado, es decir: para las solicitudes procedentes de otros Estados, la Fiscalía General de la Nación, y para las solicitudes que realice Colombia a otros Estados, la Fiscalía General de la Nación o el Ministerio de Justicia y del Derecho. De acuerdo con la misma respuesta, la autoridad central para los propósitos de canalizar la cooperación técnica mutua prevista en el marco de la Convención es la "Agencia Colombiana de Cooperación Internacional" (ACCI), que es un organismo dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores.

6.2. Adecuación del marco jurídico y/o de otras medidas

Considerando que para canalizar la asistencia mutua prevista en el marco de la Convención, la República de Colombia ha decidido utilizar las autoridades centrales contempladas en los tratados celebrados (Fiscalía General de la Nación y Ministerio de Justicia y del Derecho), es pertinente anotar que tal decisión se ajusta a la alternativa prevista en el Artículo XVIII, 1, de la Convención. La decisión de que la "Agencia Colombiana de Cooperación Internacional" (ACCI) sea la autoridad central para los propósitos de canalizar la cooperación técnica mutua también se estima apropiada para la promoción de los propósitos de la Convención.

En lo que dice relación con los recursos asignados a las Autoridades Centrales en orden a formular y recibir las solicitudes de asistencia y cooperación a que se refiere la Convención, si bien no existen recursos específicamente asignados para tal efecto, se informa por parte de Colombia de los recursos generales asignados por la ley de presupuestos a los distintos organismos que actúan como Autoridades Centrales, pareciendo ser, en la actualidad, suficientes para el cumplimiento de los objetivos de la Convención.

De lo anteriormente expuesto se puede afirmar que la República de Colombia cuenta con las autoridades centrales y los mecanismos necesarios para realizar la cooperación en los términos establecidos por la Convención. En consecuencia la existencia y adecuación del marco jurídico parece apropiado.

Por último, y a pesar de la existencia del marco jurídico y de los elementos necesarios para propender a los fines de la Convención, falta experiencia práctica en orden a determinar la efectividad de los mecanismos y funcionamiento de los distintos órganos erigidos como autoridades centrales, toda vez que a la fecha de evacuación del informe por parte de la República de Colombia no se habían recibido ni formulado solicitudes por parte de las Autoridades Centrales.

6.3. Resultados del marco jurídico y/o de otras medidas

Como se mencionó en el aparte 5.1.3. del presente capítulo de este Informe no existe ningún tipo de información sobre resultados objetivos en materia de asistencia recíproca. No obstante lo anterior, de acuerdo con la información dada en la respuesta de Colombia, las autoridades centrales cuentan con recursos generales para dar cumplimiento a los compromisos de cooperación a que se refiere la Convención, así: a) Ministerio de Justicia y del Derecho: Presupuesto Nacional, cuenta "Transferencias corrientes", subcuenta "Transferencias al Exterior". b) Fiscalía General de la Nación: Recursos generales del Presupuesto Nacional asignados para el funcionamiento de la entidad y de otros organismos que colaboran en la asistencia judicial (Policía Nacional, Departamento Administrativo de Seguridad y Cuerpo Técnico de Investigaciones). c)Agencia Colombiana de Cooperación Internacional ACCI dispone de una cuenta especial denominada Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional creado mediante la Ley 318

de 1996 cuyo objetivo es el de "apoyar las acciones de cooperación técnica y financiera no reembolsable y de asistencia internacional que Colombia destine a otros países en desarrollo"[91]

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Con base en el análisis realizado en el capítulo II de este informe, el Comité formula las siguientes conclusiones y recomendaciones en relación con la implementación, en la República de Colombia, de las disposiciones previstas en los artículo III, 1, y 2 (normas de conducta y mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento); III, 4 (sistemas para la declaración de ingresos, activos y pasivos); III, 9 (órganos de control superior, únicamente en aquello que tiene que ver con el ejercicio de funciones por parte de tales órganos en relación con el cumplimiento de las disposiciones previstas en los numerales 1, 2, 4 y 11 del artículo III de la Convención); III, 11 (mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción); XIV (asistencia y cooperación); y XVIII (autoridades centrales) de la Convención, las cuales fueron seleccionadas en el marco de la primera ronda.

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

La República de Colombia ha considerado y adoptado medidas para establecer, mantener y fortalecer normas de conducta con respecto a la prevención de conflictos de intereses y mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento. Dichas medidas incluyen la Ley 190 de 1995, la Ley 5 de 1992 y la Ley 734 de 2002 (CDU), de acuerdo con lo dicho en la sección 1.1. del capítulo II de este informe.

En vista de los comentarios formulados en dicha sección, el Comité sugiere que la República de Colombia considere la siguiente recomendación:

1.1.1. 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.

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

La República de Colombia ha considerado y adoptado medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer normas de conducta orientadas a asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones, de acuerdo con lo dicho en la sección 1.2. del Capítulo II de este informe.

En vista de los comentarios formulados en dicha sección, el Comité sugiere que la República de Colombia considere la siguiente recomendación:

1.2.1. 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.

[91] Idem, pág.26.

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 presupuéstales" 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.

1.3. 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

La República de Colombia ha considerado y adoptado medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer 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, de acuerdo con lo dicho en la sección 1.3. del capítulo II de este informe.

En vista de los comentarios formulados en dicha sección, el Comité sugiere que la República de Colombia considere la siguiente recomendación:

1.3.1. 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.

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

La República de Colombia ha considerado y adoptado medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda, de acuerdo con lo dicho en el aparte 2 del capítulo II de este informe.

En vista de los comentarios formulados en dicho aparte, el Comité sugiere que la República de Colombia considere la siguiente recomendación:

2.1. 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.

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

La República de Colombia ha considerado y adoptado medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer órganos de control superior que desarrollen funciones en relación con el efectivo cumplimiento de las disposiciones seleccionadas para ser analizadas en el marco de la primera ronda (Artículos III, párrafos 1,2,4 y 11 de la Convención), de acuerdo con lo dicho en el aparte 3 del capítulo II de este informe.

En vista de los comentarios formulados en dicho aparte, el Comité sugiere que la República de Colombia considere la siguiente recomendación:

3.1. 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.

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)

La República de Colombia ha considerado y adoptado medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción, de acuerdo con lo dicho en el aparte 4. del capítulo II de este informe.

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

4.1. Mecanismos para el acceso a la información

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.

4.2. Mecanismos de consulta:

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.

4.3. Mecanismos para estimular la participación en la gestión pública:

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.

4.4. Mecanismos de participación en el seguimiento de la gestión pública:

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.[92]

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.

5. ASISTENCIA Y COOPERACIÓN (ART. XIV)

La República de Colombia ha adoptado decisiones y medidas en materia de asistencia recíproca y cooperación técnica mutua, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo XIV de la Convención, tal como se describe y analiza en el aparte 5 del capítulo II de este informe.

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

[92] En la respuesta del Estado se menciona como ejemplo de este tipo de programas el Plan Nacional de Formación de Veedores al cual se refiere la Ley 489 de 1998 y que está adelantando el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Escuela Superior de Administración Pública ESAP. A este Plan se refiere el Informe de Rendición de Cuentas a la Ciudadanía (Sección PPLCC) que en CD anexó el Estado a su respuesta. También se refiere a este Plan el documento sobre participación de la sociedad civil enviado por la Corporación Transparencia por Colombia (pág 24)

5.1. Determinar aquellas áreas específicas en las cuales la República de Colombia pueda necesitar o podría útilmente recibir cooperación técnica mutual 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 agencies 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.

6. AUTORIDADES CENTRALES (ART. XVIII)

El Comité registra con satisfacción que la República de Colombia ha dado cumplimiento al artículo XVIII de la Convención al haber decidido utilizar las autoridades centrales contempladas en los tratados pertinentes (Fiscalía General de la Nación y Ministerio de Justicia y del Derecho) para canalizar la asistencia internacional prevista en el marco de la Convención, lo cual está en armonía con lo establecido en el inciso primero del citado artículo ; y al haber designado a la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional ACCI como autoridad central para los propósitos de canalizar la cooperación técnica mutua prevista en el marco de la Convención. Estas autoridades están operando, de acuerdo con la información suministrada por el Estado en su respuesta.

7. RECOMENDACIONES GENERALES

A la luz de los comentarios realizados a lo largo de este informe, el Comité sugiere que la República de Colombia considere las siguientes recomendaciones:

7.1. Desarrollar procedimientos para asegurar que los servidores públicos responsables de la implementación de los sistemas mencionados en este informe reciban la capacitación necesaria para el efectivo cumplimiento de sus funciones.

7.2. Seleccionar y desarrollar procedimientos e indicadores, cuando sea apropiado, que permitan verificar el seguimiento de las recomendaciones establecidas en el presente informe y comunicar al Comité, a través de la Secretaría Técnica, sobre el particular. A los efectos señalados, la Secretaría Técnica del Comité publicará en la página en "*Internet*" de la OEA un listado de indicadores más generalizados aplicables en el sistema interamericano que pueden estar disponibles para la selección indicada por parte del Estado analizado.

8. SEGUIMIENTO

El Comité considerará los informes periódicos de la República de Colombia sobre los avances en la implementación de las anteriores recomendaciones, en el marco de las reuniones plenarias del mismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 30 del Reglamento.

Asimismo, el Comité analizará los avances en la implementación de las recomendaciones formuladas en el presente Informe, de acuerdo con lo dispuesto en los artículo 31 y, siempre y cuando corresponda, 32 del Reglamento.

El Comité desea dejar constancia de la solicitud formulada por la República de Colombia, mediante comunicación escrita dirigida al Presidente del Comité el día 18 de julio de 2003, para que se publique el presente Informe en la página en "Internet" del Mecanismo y por cualquier otro medio de comunicación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 25, g) del *Reglamento y Normas de Procedimiento.*

ANEXO AL INFORME SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN EN COLOMBIA DE LAS DISPOSICIONES DE LA CONVENCIÓN SELECCIONADAS PARA SER ANALIZADAS EN EL MARCO DE LA PRIMERA RONDA

La República de Colombia envió, junto con su respuesta, los siguientes anexos:

I. ANEXOS EN MEDIO ELECTRÓNICO:

1. Constitución Política
2. Código Disciplinario Único – Ley 734 de 2002
3. Código Penal – Ley 599 de 2000
4. Código de Procedimiento Penal – Ley 600 de 2000
5. Ley sobre Responsabilidad Fiscal – Ley 610 de 2000
6. Estatuto Anticorrupción – Ley 190 de 1995
7. Estatuto de Contratación Administrativa – Ley 80 de 1993
8. Estatuto de la Administración Pública – Ley 489 de 1998
9. Estatuto de la Administración de Justicia – Ley 270 de 1996
10. Reglamento del Congreso – Ley 5 de 1992
11. Directiva Presidencial No. 09 de 1999
12. Extinción del Dominio – Ley 333 de 1996
13. Acción de Repetición – Ley 678 de 2001
14. Carrera Administrativa –Ley 443 de 1998
15. Acciones Populares – Ley 472 de 1998
16. Acción de Cumplimiento – Ley 393 de 1997
17. Ley General de Archivos– Ley 594 de 2000
18. Organización de la Contraloría General de la República – Decreto 267 de 2000
19. Organización de la Procuraduría General de la Nación - Decreto 262 de 2000
20. Organización y Funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación – Decreto 261 de 2000
21. Mecanismos de Participación Ciudadana – Ley 134 de 1994

II. ANEXOS EN DOCUMENTO FISICO:

1. Guía de Formación de Valores; Código de Excelencia de la Presidencia de la República; y otros documentos publicados por el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción para la Transformación de la Administración Pública (8 documentos y 1 código).
2. Directiva Presidencial No. 09 de 1999 y Directiva Presidencial No. 10 de agosto 20 de 2002.
3. Cartilla Instructiva de la Acción de Repetición.
4. Documento elaborado por la Procuraduría General de la Nación.
5. Documento elaborado por la Contraloría General de la República.
6. Documento elaborado por la Fiscalía General de la Nación.
7. Documento sobre el Sistema de Declaración de Bienes y Rentas, elaborado por el Departamento Administrativo de la Función Pública.
8. Documentos elaborados por la Veeduría Distrital – Alcaldía Mayor de Bogotá (2 documentos).
9. "Manual para Participar" (5 tomos).
10. Documento sobre Control Social – "Supercifras en Usuarios", elaborado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.
11. Proyecto de ley para reglamentar las veedurías ciudadanas.
12. Cartilla instructiva "Vía – Hacia el Fortalecimiento de la Veeduría Ciudadana".
13. Documento sobre Participación Ciudadana, elaborado por la Contraloría General de la República.
14. Documento sobre el Sistema de Información de la Contratación Estatal – Sice, elaborado por la Contraloría General de la República.
15. Documento elaborado por la Registraduría Nacional del Estado Civil.
16. Documento elaborado por el Departamento administrativo de la Función Pública.
17. "Informe de Rendición de Cuentas a la Ciudadanía sobre Lucha contra la Corrupción".

18. Código de Procedimiento Civil, artículos 35, 193, 222, 223, 495, 497, 498, 696, 697.
19. Ley 318 de 1996 y Decretos 1320 de 1999 y 2105 de 2001.
20. Documento preparado por la USAID en Colombia, acerca del Programa Anticorrupción y sus resultados.
21. Memorando de Entendimiento.
22. Un ejemplar del documento "Corrupción, Desempeño Institucional y Gobernabilidad en Colombia, basado en los resultados de la encuesta".
23. Documento CONPES 3186 "Una Política de Estado para la Eficiencia y la Transparencia en la Contratación Pública".