

# IMPLEMENTACIÓN DE LAS LEYES ANTICORRUPCIÓN: COLOMBIA

INFORME 2013 DE LA CNUCC POR LA SOCIEDAD CIVIL

## **Contexto y Propósito**

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, por sus siglas en inglés) es el acuerdo más amplio que existe en el ámbito internacional en materia de lucha contra la corrupción, con más de 165 Estados Parte; significó un hito en los esfuerzos globales al contemplar cuestiones como la repatriación de fondos robados, la extradición por corrupción y el endurecimiento de medidas contra la corrupción en el sector privado.

Este tratado se configura en una herramienta única tanto por su alcance global, como por abordar la corrupción desde un enfoque integral. En efecto, determina los estándares y requisitos para prevenir, detectar, investigar y sancionar los actos corruptos tanto en el sector público como en el privado. La UNCAC es un poderoso instrumento que apunta a incrementar la transparencia en los asuntos y bienes públicos, y a comprometer al sector empresarial en el desarrollo de políticas y programas para prevenir la corrupción.

Así mismo, la UNCAC contiene grandes promesas civiles y democráticas en tanto provee un mandato claro y contundente para la participación de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en los procesos de control y rendición de cuentas. De hecho, la transparencia y la participación de la sociedad civil y del sector privado fueron reconocidas como elementos críticos para la prevención y lucha contra la corrupción, tanto en el artículo 13 como en otras disposiciones de la UNCAC.

Colombia ha tenido un papel relevante dentro de "La "Conferencia de los Estados Partes de la Convención" (COSP por sus siglas en inglés). En la redacción y negociación de la Convención, el Estado colombiano tuvo un rol destacado, como resultado de su liderazgo regional en la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, de su participación histórica en estos escenarios internacionales, así como su amplio desarrollo legislativo en esta materia al momento de la redacción de la UNCAC.

En el ámbito internacional diversas organizaciones de la sociedad civil, entre las que se encuentra Transparencia por Colombia, materializan su compromiso de participar en los procesos de control y rendición de cuentas, entre muchas formas, a través de Informes Paralelos Independientes que realizan con el propósito de monitorear la implementación efectiva de la UNCAC por parte de los gobiernos y la inclusión efectiva de la sociedad civil en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas anticorrupción.

En consecuencia, el presente Informe hace parte del compromiso asumido por Transparencia por Colombia para hacer realidad el Artículo 13 de la UNCAC.

## **Autores: Corporación Transparencia por Colombia**

Se han hecho todos los esfuerzos para verificar la exactitud de la información contenida en este informe. A febrero de 2013 se estima correcta toda la información. Sin embargo, Corporación Transparencia por Colombia y la Coalición UNCAC no pueden aceptar responsabilidad por las consecuencias de su uso para otros fines o en otros contextos.

# Tabla de contenidos

<b>I. Resumen ejecutivo</b>	<b>3</b>
<b>II. Evaluación del proceso de revisión de Colombia</b>	<b>5</b>
<b>A. Reporte sobre el proceso de evaluación</b>	<b>5</b>
<b>B. Acceso a la Información para la elaboración del Informe</b>	<b>7</b>
<b>III. Aplicación y cumplimiento de la Convención</b>	<b>91</b>
<b>A. Aspectos claves frente a la implementación normativa</b>	<b>10</b>
<b>B. Aspectos claves de la aplicación de la Convención</b>	<b>18</b>
<b>IV. Reciente desarrollo normativo</b>	<b>20</b>
<b>V. Recomendaciones</b>	<b>21</b>

# Introducción

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción fue aprobada por Colombia el 10 de diciembre del 2003 y ratificada en 15 febrero del año 2006.<sup>1</sup>

Este informe, elaborado por miembros de la sociedad civil de Colombia, presenta una revisión de la implementación legal y la capacidad del Estado colombiano para hacer cumplir las normas referentes a disposiciones específicas del Capítulo III (Penalización y aplicación de la ley) y IV (Cooperación internacional) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. El Informe, intenta contribuir al proceso de examen entre estados (peer review) que se adelanta en el mundo actualmente sobre estos dos capítulos. Colombia fue seleccionada para participar en el segundo año del proceso de examen (2011- 2012) junto con más de veinte países.

**Alcance.** De acuerdo con la metodología propuesta por Transparencia Internacional, este Informe otorga particular atención a los artículos de la Convención relacionados con Soborno (Artículo 15), Soborno transnacional (Artículo 16), Malversación de recursos públicos (Artículo 17), Enriquecimiento ilícito (Artículo 20), Lavado de activos producto del delito (Artículo 23), Responsabilidad de personas jurídicas (Artículo 26), Protección de testigos y denunciantes (Artículo 32 y 33), y Asistencia legal mutua (Artículo 46).

**Estructura.** La Sección I del informe contiene un resumen ejecutivo donde se exponen brevemente los hallazgos, las conclusiones y recomendaciones sobre el proceso de examen y la disponibilidad de información, así como sobre la implementación y el cumplimiento de determinados artículos de la UNCAC. La Sección II analiza de manera más detenida las conclusiones sobre el proceso de examen en el país y otras cuestiones sobre acceso a la información. La Sección III evalúa la implementación y el cumplimiento de la convención, incluidos algunos aspectos clave sobre el marco jurídico y el sistema de cumplimiento, y contiene ejemplos de buenas y malas prácticas. La Sección IV examina cambios recientes y la V aborda las acciones prioritarias que han sido recomendadas.

**Metodología.** El informe fue preparado por la Corporación Transparencia por Colombia, capítulo de Transparency International. Para los informes, el grupo procuró obtener información de departamentos gubernamentales y dialogar con funcionarios públicos. La comunicación con la contraparte el gobierno estuvo marcada por momentos exitosos y espacios de vacíos en los cuales La Corporación no encontró una efectiva interlocución. Sin embargo, y con el ánimo de promover el diálogo constructivo en torno al proceso de evaluación, se les entregó una versión preliminar del informe.

El informe se preparó aplicando una serie de directrices y un modelo para informes diseñado por Transparency International específicamente para OSC. Estas herramientas reiteran de manera simplificada la lista de verificación de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) y proponen evaluaciones relativamente breves, comparadas con las autoevaluaciones minuciosas que exige la lista de verificación oficial. El modelo de informe incluía preguntas sobre el proceso de examen y, en la sección sobre implementación y cumplimiento, se pedían ejemplos de buenas prácticas y áreas que requieren mejora, especialmente en relación con los artículos 15, 16, 17, 20, 23, 26, 32, 33 y 46(9) (b) y (c) de la UNCAC.

---

<sup>1</sup> <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>

# I. Resumen ejecutivo

La Convención de Naciones Unidas fue suscrita por Colombia el 10 de diciembre de 2003, incluyendo sus disposiciones en el ordenamiento legal interno mediante la Ley 970 de 2005 y la sentencia C-172 de 2006 de la Corte Constitucional. Colombia depositó el instrumento de ratificación el 27 de octubre de 2007 ante la ONU.

Dentro del primer ciclo de aplicación del Mecanismo de Examen, Colombia hace parte del grupo de países que les corresponde realizar su autoevaluación, recibir la visita *in situ* y elaborar el Informe sobre la aplicación de la Convención junto con 2 países evaluadores durante el año 2 (periodo 2011 – 2012). Los examinadores de Colombia entre 2011- 2012 fueron Honduras y Eslovenia.<sup>2</sup>

**Tabla No. 1: Transparencia del gobierno sobre el proceso de examen UNCAC**

Transparencia del Gobierno de Colombia durante el proceso de Examen	
¿El gobierno hizo público los datos de contacto del/los punto focales del gobierno del país?	No
¿La Sociedad Civil fue consultada en la preparación del “self-assessment”/ autoevaluación del gobierno?	Sí, sólo al inicio del proceso y como respuesta a las acciones de incidencia propuestas por Transparencia por Colombia a través de UNODC (mayo de 2011). Ver una nota de prensa asociada <a href="http://www.uncaccoalition.org/index.php?option=com_news&amp;act=mailing&amp;task=view&amp;listid=17&amp;mailingid=25&amp;listype=1&amp;Itemid=30">http://www.uncaccoalition.org/index.php?option=com_news&amp;act=mailing&amp;task=view&amp;listid=17&amp;mailingid=25&amp;listype=1&amp;Itemid=30</a> La vinculación se hizo a través de: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Redes Académicas</li> <li>▪ Grupos Anti-corrupción</li> </ul>
¿La autoevaluación se publicó en Internet o se proporcionó a la sociedad civil?	El gobierno envió la autoevaluación por correo electrónico a algunas organizaciones de la sociedad civil. Así mismo, fue publicado en el sitio web de la UNODC
¿El gobierno estuvo de acuerdo con que se efectuara una visita al país?	Sí
¿Se llevó a cabo una visita al país?	Aún no se ha llevado a cabo debido a algunas demoras en la oficialización de los países evaluadores.
¿Se invitó a la sociedad civil a aportar sus comentarios a los observadores oficiales del proceso? Indique el tipo de aportes solicitados.	Aún no se ha llevado a cabo la visita, sin embargo, el gobierno nacional manifestó su interés de invitar a la sociedad civil a participar en esta instancia
¿El gobierno se comprometió a publicar el informe completo de país?	Aún no se ha comprometido formalmente

<sup>2</sup>La lista de países evaluados y evaluadores se puede consultar en el sitio web [http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Review-Mechanism/CountryPairingSchedule/Country\\_pairings\\_-\\_Year\\_1-4\\_rev2011\\_IRG\\_rev-FINAL\\_October\\_2011.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Review-Mechanism/CountryPairingSchedule/Country_pairings_-_Year_1-4_rev2011_IRG_rev-FINAL_October_2011.pdf)

## **Acceso a la información**

El gobierno colombiano no produjo ninguna comunicación oficial informando al público sobre el nombre y datos de contacto del funcionario o los funcionarios responsables de liderar este proceso para Colombia. Transparencia por Colombia logró el acceso a esta información como resultado de la constante y persistente comunicación, formal e informal, sostenida con los funcionarios del gobierno nacional responsables del trabajo en convenciones internacionales contra la corrupción. En este sentido, el acceso a las estadísticas sobre los temas sujetos de la revisión no fue sencillo. Muchas de ellas no existen, o no es claro cuál es la entidad encargada de su gestión y entrega. La información requerida para la elaboración de este informe, fue obtenida de un diverso grupo de entidades públicas, gracias a las constantes relaciones que tiene la Corporación con estas, más no porque la información sea de fácil acceso y pública.

## **Aspectos claves encontrados sobre la implementación de la convención**

Colombia ha cumplido de forma eficiente con la implementación de la normatividad sugerida en los capítulos III y IV de la Convención. Cuenta con un amplio desarrollo normativo sobre delitos contra la administración pública, extradición y cooperación judicial internacional. Si bien aún existen algunos vacíos normativos, este informe evidencia que el verdadero problema en el país es la implementación de esa normatividad, y la forma como se materializa en el accionar diario de los funcionarios públicos.

Es allí, donde Colombia tiene graves problemas. El número de condenados por delitos contra la administración pública, no reflejan la realidad del país en materia de corrupción. Es necesario contar con herramientas adecuadas para la investigación de hechos de corrupción, contar con una ley y una cultura de acceso a la información pública, políticas de prevención, capacitación a funcionarios públicos sobre estos temas, entre otras.

## **Recomendaciones**

Finalizado el proceso de examen por parte de la sociedad civil y luego de un amplio trabajo de seguimiento, las recomendaciones se centran en las tareas urgentes que deben ser emprendidas por el Estado colombiano, las cuales se configuran en los mínimos necesarios para la acertada implementación de la convención, a saber:

- Adopción inmediata de una política pública integral de lucha contra la corrupción.
- Contar con un órgano rector de la Contratación Pública en Colombia, y en este sentido, facilitar la investigación de delitos como el cohecho y el peculado.
- Aplicación efectiva de la norma o disposiciones relacionadas con la anticorrupción.
- Fortalecer los mecanismos de cooperación judicial que permitan la prevención y sanción de hechos de corrupción.
- Implementar los mecanismos necesarios para contrarrestar la ausencia de información pública clara, completa y oportuna sobre estadísticas y resultados de lucha corrupción.
- Fortalecer y aclarar la normatividad, así como los mecanismos y procesos judiciales, para la efectiva responsabilidad de las personas jurídicas vinculadas con delitos de corrupción.

## II. Evaluación del proceso de revisión de Colombia

### A. Reporte sobre el proceso de evaluación

A continuación, se presenta una reseña de las observaciones encontradas por la sociedad civil acerca de la visibilidad y transparencia que el gobierno nacional ofreció durante el proceso de examen. El periodo de observación corresponde al período comprendido entre febrero de 2011 y abril de 2012.

**Publicación de información sobre el proceso:** el gobierno colombiano no produjo ninguna comunicación oficial informando al público sobre el nombre y datos de contacto del funcionario o los funcionarios responsables de liderar este proceso. Transparencia por Colombia tuvo acceso a esta información como resultado de la constante comunicación formal e informal sostenida con los funcionarios del gobierno nacional responsables del trabajo en convenciones internacionales contra la corrupción.

Entre febrero y noviembre de 2011 Transparencia por Colombia transmitió a diferentes funcionarios del gobierno nacional (asesores de la Presidencia de la República y funcionarios técnicos de las entidades), a través de reuniones y eventos públicos, la recomendación de hacer pública esta información. De manera formal, en julio y noviembre de 2011, tras reuniones sostenidas con dos funcionarios que se identificaron ante la Corporación como puntos focales del gobierno nacional (una funcionaria de la Presidencia de la República -Secretaría de la Transparencia- y un funcionario de la Cancillería - Dirección de Asuntos Multilaterales), la Corporación sugirió entregar información a los ciudadanos por los canales de comunicación del Estado sobre el proceso y clarificar quiénes son los funcionarios involucrados como puntos focales y expertos.

**Consulta a la sociedad civil para la elaboración de la autoevaluación del país:** la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, UNODC, y la Secretaría de la Transparencia de la Presidencia de la República (para la fecha, Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción) organizaron en Bogotá (24 y 27 de mayo del 2011) el Taller Nacional sobre el “Mecanismo de revisión de la implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, enfocado a la penalización y cumplimiento de la ley”. Asistieron funcionarios públicos de 17 entidades. El taller buscó dar inicio al proceso de coordinación interinstitucional de las entidades públicas vinculadas al proceso de examen. Aunque este taller se propuso como un evento para funcionarios públicos, Transparencia por Colombia en alianza con UNODC, abrió un espacio para la participación de la sociedad civil.

Posterior a dicho taller, Transparencia por Colombia propuso al gobierno acordar un plan de trabajo conjunto (Estado – sociedad civil) para promover y hacer seguimiento tanto a la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción, así como a la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción. El taller contemplaba acciones de acceso a la información pública específicas para el proceso UNCAC, así como mesas de trabajo con expertos del gobierno y la sociedad civil para discutir los avances de la autoevaluación y construir conjuntamente algunas respuestas del cuestionario. Con lo anterior se buscaba que el Informe del gobierno colombiano incluyera explícitamente la participación de la sociedad civil.

La propuesta de mesas de trabajo entre expertos del gobierno y de la sociedad civil no obtuvo los resultados esperados, entre otras razones porque:

- Mediante comunicación telefónica los funcionarios puntos focales del gobierno propusieron a Transparencia por Colombia organizar una reunión con la sociedad civil para presentar el Informe del gobierno. Transparencia por Colombia solicitó conocer previamente el Informe del Gobierno para preparar adecuadamente la reunión, sensibilizar a los expertos de la sociedad civil sobre los propósitos del ejercicio, y llevar propuestas de respuestas y ajustes al formulario de autoevaluación del gobierno nacional.

- Los puntos focales del gobierno manifestaron la imposibilidad de entregar la información por anticipado. En este sentido, Transparencia por Colombia consideró que la reunión no sería provechosa, en tanto, se limitaría a escuchar el Informe del Gobierno sin contar con oportunidad de proponer ajustes al mismo. Los puntos focales propusieron una reunión posterior a la entrega del Informe con la sociedad civil.

Vale la pena resaltar que el retraso en el inicio del proceso de examen para Colombia es un aspecto que jugó un papel determinante dentro del proceso de elaboración del Informe, para ambas partes. En las reuniones de incidencia que tuvieron lugar en julio y noviembre de 2011, los funcionarios designados transmitieron a Transparencia por Colombia detalles del retraso que sufrió el inicio formal de proceso de examen para el país. Luego del sorteo oficial que tuvo lugar el 30 de mayo de 2011 y que permitiría elegir los Estados examinadores para los países evaluados en el segundo año, sobrevino un periodo de indefinición sobre el nombre de uno de los países que acompañarían el proceso del *peer review*. Sólo hasta el mes de septiembre de 2011 y tras la realización de un nuevo sorteo, fue posible establecer oficialmente los nombres de los dos países examinadores para Colombia y dar inicio formal al proceso de examen del país.

En este sentido, el examen para Colombia tendrá unos tiempos distintos a los previstos por el calendario propuesto por UNODC para los países del grupo 2, pues a raíz del retraso en el proceso, la entrega de la autoevaluación del gobierno de Colombia tuvo lugar aproximadamente seis meses después de lo propuesto según calendario. Así las cosas, el informe de la sociedad civil se realizó en forma paralela a este proceso y su plan de incidencia continuará, durante 2012, promoviendo su participación en las demás etapas del proceso de examen del país.

**Publicación o distribución de la autoevaluación:** Entre febrero de 2011 y marzo de 2012 Transparencia por Colombia comunicó al gobierno nacional el interés de la sociedad civil en que el gobierno autorice la publicación de la autoevaluación como una muestra de transparencia hacia los ciudadanos. Transparencia por Colombia explicó la forma de manifestar esta aprobación (marcando la casilla en el formulario del software Ómnibus).

Los funcionarios de manera verbal manifestaron el interés del gobierno de Colombia de autorizar esta publicación acorde con los principios de buen gobierno y transparencia que guían al gobierno nacional. En este sentido, el gobierno envió el informe de forma electrónica a algunas organizaciones de la sociedad civil y lo colgó en la página web del UNODC, previamente a una reunión de socialización del informe donde fueron invitadas algunas OSC y el sector privado.

**Aceptación de visita *in situ* y participación de la sociedad civil:** Entre febrero de 2011 y marzo de 2012, Transparencia por Colombia realizó acciones de sensibilización con el gobierno nacional sobre las etapas del proceso de examen y llamó su atención sobre la importancia de aceptar el mecanismo de las visitas *in situ* como actividad definitiva para aumentar la transparencia del proceso y para mejorar la calidad del Informe final conjunto con los países examinadores. De igual forma, Transparencia por Colombia propuso al gobierno considerar la oportunidad de invitar a la sociedad civil a la construcción y desarrollo de la agenda de la visita.

Entre los meses de mayo y noviembre de 2011, los puntos focales del gobierno manifestaron el interés del gobierno nacional de realizar visita *in situ* en el marco del proceso de examen actual, tal como lo hizo cuando participó en el ejercicio piloto sobre el funcionamiento de las visitas que impulsó UNODC entre el 24 y el 27 de marzo del año 2009. Actualmente el país está a la espera de la confirmación de la fecha de visita, por parte de los países evaluadores. En agosto de 2012, el gobierno nacional reiteró su interés de invitar a la sociedad civil a participar en este proceso.

**Compromiso del gobierno con la publicación del Informe completo final de país:** El gobierno publicó el informe completo. Se puede encontrar en la página web de UNODC

Uno de los hallazgos encontrado por Transparencia por Colombia sobre el proceso fue la ausencia de estadísticas oficiales sobre corrupción y las dificultades encontradas por la Corporación para acceder a

información, incluso tras solicitudes formales a las entidades públicas. Debido a la manifestación hecha públicamente por Transparencia y la difusión masiva que tuvo la noticia en medios de comunicación, la Corporación recibió respuesta por parte de las entidades a sus solicitudes de información aproximadamente un (1) mes después del evento.<sup>3</sup>

## B. Acceso a la información para la elaboración del informe

Aunque en Colombia existe un marco constitucional y desarrollos jurisprudenciales sobre el acceso a la información, así como mecanismos para ejercer y defender el derecho de acceder a la información pública, como el Derecho de Petición (artículo 23 de la Constitución y artículo 17 del Código Contencioso Administrativo), el recurso de insistencia (artículo 21 de la Ley 57 de 1985), la Acción de Tutela, entre otros, este derecho aún no ha recibido un tratamiento autónomo ni reconocimiento independiente en el nivel legislativo. Recientemente fue aprobado un proyecto de ley al respecto que está en proceso de revisión de la Corte Constitucional.<sup>4</sup> En consecuencia, tanto en el ejercicio administrativo como en la actividad cotidiana de los funcionarios hay resistencia a facilitar el acceso a la información. La dispersión normativa y **la ausencia de una ley estatutaria de acceso a la información** propician este comportamiento.<sup>5</sup>

La reserva sobre la información es la norma y no la excepción. Con frecuencia en las oficinas públicas erróneamente se desconoce jurisprudencia de la Corte Constitucional y disposiciones consagradas en Tratados Internacionales por no existir una disposición interna que reitere un mandato específico de proveer información. Sumado a lo anterior, en Colombia el acceso a la información genera resistencia. En ocasiones las solicitudes de información por parte de los ciudadanos se perciben más como una actividad sospechosa, más que como un derecho fundamental en sí mismo y un pilar para el ejercicio de otros derechos fundamentales.

Ahora bien, para adelantar las solicitudes de información que permitieron llevar a cabo este informe, **Transparencia por Colombia no apeló a procedimientos contemplados en legislación específica.** La Corporación, como organización de la sociedad civil, ha venido construyendo una relación como interlocutor válido con las instituciones de Colombia desde 1998. Las solicitudes desde Transparencia se hicieron por medios formales e informales, escritos y verbales, hacia diferentes instituciones y funcionarios, manifestando abiertamente su intención de desarrollar su papel como organización de la sociedad civil, en el monitoreo a la transparencia del proceso de examen desarrollado por el gobierno y la elaboración de un informe independiente.

El proceso de recolección de información e incidencia se realizó en varias etapas entre el cuarto trimestre de 2011 y el primer trimestre de 2012, tiempo durante el cual se privilegiaron acciones de investigación con expertos e interlocución entre Transparencia por Colombia y las entidades del Estado.

Durante el ejercicio, se encontraron los siguientes obstáculos frente a la obtención de la información:

---

<sup>3</sup>Las memorias del Foro realizado el 9 de diciembre puede consultarse en el anexo 1 del presente documento. Información online sobre el evento puede consultarse en los sitios

<http://www.transparenciacolombia.org.co/NOTICIAS/DíaAnticorrupción/tabid/321/language/es-ES/Default.aspx>

<http://www.transparenciacolombia.org.co/NOTICIAS/tabid/134/ctl/Details/mid/755/ItemID/359/language/es-ES/Default.aspx>

En el evento se hizo lanzamiento de la campaña internacional de sensibilización “Es Tiempo de Despertar”.

[www.tiempodedespertar.org-co](http://www.tiempodedespertar.org-co)

<sup>4</sup>Corporación Transparencia por Colombia. Preguntas frecuentes sobre el proyecto de Ley Estatutaria de Transparencia y Acceso a la Información Pública- ¿Por qué es necesaria la Ley si ya existen mecanismos como el Derecho de Petición? Disponible en

<http://transparenciacolombia.org.co/NOTICIAS/tabid/134/ctl/Details/mid/755/ItemID/410/language/es-ES/Default.aspx>

<sup>5</sup>Corporación Transparencia por Colombia y Grupo Método. Resumen Ejecutivo, Informe de la Sociedad Civil de Colombia al Mecanismo de Seguimiento a la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción MESICIC Ronda III, agosto de 2009. Disponible en el sitio

<http://www.transparenciacolombia.org.co/Portals/0/descargas/RESUMEN%20EJECUTIVO%20INFORME%20OSC%20COLOMBIA.pdf>

- **El proceso de examen no fue reconocido por los altos niveles de gobierno en el país.**
  - Los funcionarios puntos focales de Colombia requirieron mayores tiempos para coordinar el proceso con las entidades involucradas, así como para definir acciones como la selección de expertos del país, la finalización de su reporte o la publicación de la autoevaluación.
  - Los expertos gubernamentales seleccionados por Colombia para coordinar la autoevaluación temática no fueron presentados públicamente y sus nombres a la fecha no fueron actualizados en la lista oficial que provee el gobierno nacional a UNODC y que esta organización publica en su sitio web  
[http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/IRGxperts/English/Colombia\\_E.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/IRGxperts/English/Colombia_E.pdf)
- **Ausencia de información pública clara, completa y oportuna sobre estadísticas y resultados de lucha corrupción** es materia de preocupación para Colombia y fue uno de los mayores retos para el desarrollo de la investigación y análisis que requería este informe:
  - La disponibilidad de datos es precaria y la información que se entrega a los ciudadanos tras solicitudes no es completa. En este sentido, la información sobre los juicios y las actuaciones de los órganos de control y de investigación, que permita entender por qué unos casos prosperan y otros no, es opaca y limitada. Datos oficiales o reportes que resuman los casos de corrupción y la gestión de las autoridades son casi inexistentes, por tanto son los medios de comunicación la única fuente que cuenta con registros de los avances de los casos, con la limitación implícita de su enfoque periodístico.
  - La Fiscalía General de la Nación no cuenta con un sistema de información abierto al público que permita generar estadísticas acerca de los delitos más investigados. De hecho, al interior de la Fiscalía General de la Nación es muy difícil generar una relación de delitos contra la administración pública. Esto último, en buena parte, obedece al hecho de que algunos procesos son llevados por la Unidad Nacional de Delitos Contra la Administración Pública, y otros en las distintas seccionales que la Fiscalía General de la Nación tiene en el territorio colombiano. Incluso los procesos que son adelantados en la Unidad Nacional de Delitos Contra la Administración Pública, carecen de sistematización rigurosa. En este sentido, por lo general, el acceso a la información disponible al público está limitada a aquella divulgada en los boletines estadísticos publicados, los cuales tienen periodicidad trimestral, pero que no explican mayores detalles sobre los casos de corrupción, ni entregan información con un lenguaje claro para los ciudadanos.
  - Durante los años 2010 y 2011 el país se vio abocado a la circulación en medios de comunicación de información sobre escándalos y noticias de todo tipo, sobre hechos de corrupción. Si bien la visibilización de los casos de corrupción fue un elemento positivo para despertar la conciencia sobre la gravedad del fenómeno en Colombia, las entidades del Estado no respondieron en la misma medida sistematizando estadísticas y entregando reportes oficiales a los ciudadanos.
- **Retraso en la respuesta a las solicitudes de información por parte de las autoridades competentes.**
  - El principal argumento para el retraso en la respuesta a las solicitudes de información, es la falta de estadísticas consolidadas sobre la aplicación de la ley penal para delitos de corrupción.
  - Si bien el Gobierno de Colombia muestra amplia información sobre implementación de programas y normas anticorrupción ante organismos internacionales, no lo hace cuando se solicitan **resultados estadísticos**. La anterior conclusión hace parte de los resultados del estudio comparativo entre veinte países denominado *Cuenten lo que han hecho*, que fue publicado en 2011 por Transparencia Internacional y Access Info Europe. En esta ocasión

Transparencia por Colombia participó elevando derechos de petición sobre implementación normativa y resultados de la aplicación de la UNCAC en Colombia a diferentes entidades del país. Si bien las entidades respondieron en los términos legales, la única información que no fue entregada a Transparencia por Colombia fue aquella relacionada con denuncias, investigaciones y sanciones frente a hechos de corrupción en la contratación pública<sup>6</sup>.

- La falta de disponibilidad de información sobre estadísticas de casos corrupción volvió a hacerse evidente en agosto de 2011 cuando se elevaron solicitudes de información específicas para la elaboración del informe de la sociedad civil. En Colombia la información oficial discriminada sobre delitos de corrupción no está disponible para consulta de los ciudadanos, sin embargo, tras ser solicitada formalmente por la Corporación, fue recopilada y entregada por las entidades respectivas aproximadamente cinco meses después de realizada su solicitud. Las solicitudes se elevaron a la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República<sup>7</sup>. Tras los pronunciamientos de Transparencia por Colombia el 9 de diciembre de 2011, en los que se hacía alusión a la falta de respuesta de las entidades públicas a solicitudes sobre estadísticas de lucha contra la corrupción, se recibió su respuesta en enero de 2012. Aun después de ser recopiladas y entregadas tales estadísticas a la Corporación, tal información no ha sido dada al conocimiento de los ciudadanos.

- **La información sobre estadísticas de corrupción proporcionada por las entidades es dispersa y limitada frente a los detalles de los casos.**

- Cabe resaltar que por parte de la Contraloría General de la República se entregó a la Corporación información amplia, pero dispersa, sobre estadísticas de los procesos en los que viene actuando ese organismo en Bogotá y las gerencias departamentales, así como en el seguimiento a entidades a nivel nacional y territorial entre los años 2009 y 2011 (256 folios). Mediante las estadísticas allegadas por el ente de control, es posible identificar las entidades involucradas y los delitos por los cuales se adelantan los procesos, números de los radicados de los expedientes entre otros. A la fecha esta información no ha sido publicada por la Contraloría para el público en general.

- Por su parte, la Fiscalía General de la Nación entregó estadísticas consolidadas agregadas (junio de 2009 - junio de 2011) sobre delitos y la etapa procesal tras la solicitud de información hecha por parte de Transparencia por Colombia facilitando un formato específico. Si bien la información permite hacer una aproximación general al panorama de los procesos penales por corrupción, las estadísticas sin la identificación básica de los casos que representan cada delito limitan la comprensión y análisis del funcionamiento del sistema penal, así como no permiten realizar comparaciones entre la información conocida por los ciudadanos, a través de los medios de comunicación, y la efectiva penalización de la corrupción. Una vez recopilada y entregada esta información a Transparencia por Colombia, a la fecha no ha sido publicada por la Fiscalía para conocimiento y análisis del público en general. De manera complementaria es posible hallar información sobre las actuaciones de la Fiscalía en los delitos contra la administración pública, extinción de dominio, lavado de activos y cooperación jurídica internacional, con resumen sobre casos relevantes, en el Informe Anual de Rendición de Cuentas a los Ciudadanos 2011.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup>Para conocer el estudio completo y las conclusiones sobre Colombia consultar los sitios [http://transparenciacolombia.org.co/informeannual2010/15\\_06\\_03\\_especial\\_convencion\\_03.html](http://transparenciacolombia.org.co/informeannual2010/15_06_03_especial_convencion_03.html) <http://www.access-info.org/es/anti-corrupcion/91-cuenten-lo-que-han-hecho>

<sup>7</sup>Esta última como parte civil o como víctima dentro de procesos penales de delitos contra la administración pública, y en su rol de seguimiento a la gestión de entidades del orden nacional o territoriales obligadas a constituirse en parte civil o a participar como víctimas dentro del proceso penal.

<sup>8</sup>Para consultar el Informe de Rendición de Cuentas de la Fiscalía 2011 remitirse al sitio <http://fqn.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2012/01/Informe-de-Gestion-2011.pdf>

### III. Aplicación y cumplimiento de la Convención

#### A. Aspectos claves frente a la implementación normativa<sup>9</sup>

Tabla No. 2: Resumen Implementación y cumplimiento de la UNCAC en Colombia<sup>10</sup>

Artículo UNCAC	Estado de la implementación (Este artículo está implementado: Completamente/parcialmente/ O sin implementar)	¿Cómo es el cumplimiento <sup>11</sup> en la práctica de estas disposiciones? (Bien/ Moderado/ Pobre)
<b>Art. 15</b> (Soborno a funcionarios públicos nacionales)	<b>Completa</b> Desde el punto de vista de adopción de normas Colombia cumple con los estándares de la UNCAC	<b>Pobre</b> Debilidades e inconsistencias en la investigación de casos y bajos niveles de sanción.
<b>Art. 16</b> (Soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas)	<b>En parte</b> Se cuenta con un marco legal que permite castigar este delito ajustado a los estándares generales de la UNCAC, aunque no se ha adoptado el párrafo 2 del artículo relacionado con “solicitud o aceptación”.	<b>Pobre</b> Ausencia de estadísticas sobre investigaciones.
<b>Art. 17</b> (Malversación o Peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público)	<b>Completa</b> Colombia cumple con los estándares de la UNCAC, a través de la tipificación de varios delitos.	<b>Moderado</b> Los procesos penales sufren retrasos excesivos, y las sanciones penales y monetarias resultan débiles para los ciudadanos frente al daño causado por los casos de corrupción.
<b>Art. 20</b> (Enriquecimiento ilícito)	<b>En parte</b>	<b>Pobre</b>
<b>Art. 23</b> (Blanqueo del producto del delito)	<b>En parte</b>	<b>Pobre</b>
<b>Art. 26</b> (Responsabilidad de las personas jurídicas)	<b>En parte</b>	<b>Pobre</b>
<b>Art. 32 y 33</b> (protección de testigos, peritos y víctimas; protección de denunciantes)	<b>En parte</b>	<b>Pobre</b>
<b>Art. 46 (No.9) (b)&amp;(c)</b> (Asistencia Judicial Recíproca)	<b>En parte</b>	<b>Moderado</b>

<sup>9</sup> La metodología aplicada para dar respuesta a esta sección fue resultado de adaptar la estructura de las respuestas del cuestionario de autoevaluación para los países “Omnibus” desarrollada por UNODC con el formato *Short Report Template* y su anexo *Completed parallel review questionnaire* propuesto por Transparencia Internacional. En la primera etapa de revisión jurídica Transparencia estudió y respondió la totalidad del cuestionario “Omnibus”. Posteriormente, con el propósito de entregar un registro comparable con los informes producidos por organizaciones de la sociedad civil en otros países, se elaboró este informe tomando como base las partes principales de los formatos propuestos por Transparencia Internacional.

<sup>10</sup> La información que se presenta a continuación fue recopilada entre julio de 2011 y marzo de 2012.

<sup>11</sup> En la versión original en inglés de este formulario la palabra usada es “enforcement” la cual tiene un significado mucho más poderoso que “cumplimiento”. *Enforcement* se refiere a la capacidad de las instituciones del Estado para hacer cumplir o aplicar las normas. Bajo esta interpretación se responderá el cuestionario.

## 1. Buenas prácticas frente a la implementación normativa

Desde el punto de vista regulatorio y en relación a la investigación hecha por Transparencia por Colombia, Colombia reconoce los estándares básicos especificados en la UNCAC.

**Artículo 15: Soborno de funcionarios públicos nacionales.**<sup>12</sup> Aunque el Estado Colombiano en su legislación penal no utiliza la denominación “soborno” para las conductas descritas en este apartado, si incorpora los elementos del principales de lo que se configura como soborno activo y pasivo a funcionarios públicos (numerales a y b Art.15 UNCAC) como delitos contra la Administración Pública dentro del Código Penal colombiano (Ley 599 de 2000). En el título XV sobre los Delitos contra la Administración Pública en el capítulo tercero “Del Cohecho”, se establecen penas de prisión, multas e inhabilidades para el ejercicio de derechos y funciones públicas a quienes reciban sobornos.

El Estatuto Anticorrupción o Ley 1474 de 2011 incluyó la posibilidad de aplicar el principio de oportunidad para los delitos de cohecho. Por medio de esta reforma, cuando el autor o participante del delito de cohecho denuncie el caso, mostrando evidencia útil y reparando voluntariamente el daño causado, podrá acceder al principio de oportunidad.

En relación con el artículo 16 “soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas”<sup>13</sup>, el Estado colombiano cuenta con marcos legales orientados a prohibir y sancionar la comisión de esta conducta definida en el Código Penal colombiano como *soborno transnacional*. Específicamente, el Artículo 433 de la Ley 599 de 2000 (Código Penal) en el Título XI, modificado por el Estatuto Anticorrupción, correspondiente a los delitos relacionados con la utilización indebida de información y de influencias derivadas del ejercicio de la función pública.<sup>14</sup>

Con las modificaciones introducidas por el Estatuto Anticorrupción al artículo original del Código Penal, el Estado Colombiano dio un avance hacia una mejor tipificación de este delito. En primer lugar se eliminan las calidades especiales del sujeto activo, en el sentido de que puede ser cualquier persona y no necesariamente un nacional con residencia actual en el país y con empresas domiciliadas en el mismo; en segundo lugar, incluye un nuevo elemento normativo que consiste en la obtención por parte del agente de un provecho propio o de un tercero; y por último se establece que se incurrirá en el delito

---

<sup>12</sup>Art 15 de la UNCAC dice lo siguiente, “cada Estado parte **adoptará las medidas legislativas** y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente: a) La promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales. b) La solicitud o aceptación por un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales.”<sup>12</sup>

<sup>13</sup>**De acuerdo al artículo 16 de la UNCAC**, “1. Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente, la promesa, el ofrecimiento o la concesión, en forma directa o indirecta, a un funcionario público extranjero o a un funcionario de una organización internacional pública, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el ejercicio de sus funciones oficiales para obtener o mantener alguna transacción comercial u otro beneficio indebido en relación con la realización de actividades comerciales internacionales.2. Cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente, la solicitud o aceptación por un funcionario público extranjero o un funcionario de una organización internacional pública, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad, con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el ejercicio de sus funciones oficiales.”

<sup>14</sup> Código Penal Colombiano, artículo 43 “El que dé u ofrezca a un servidor público extranjero, en provecho de éste o de un tercero, directa o indirectamente, cualquier dinero, objeto de valor pecuniario u otra utilidad a cambio de que éste realice, omita o retarde cualquier acto relacionado con una transacción económica o comercial (...)”. El nuevo artículo estipula una definición para servidor público extranjero muy similar a la prevista en el artículo 2 numeral b de la UNCAC: “se considera servidor público extranjero toda persona que tenga un cargo legislativo, administrativo o judicial en un país extranjero, haya sido nombrada o elegida, así como cualquier persona que ejerza una función pública para un país extranjero, sea dentro de un organismo público o de una empresa de servicio público. También se entenderá que ostenta la referida calidad cualquier funcionario o agente de una organización pública internacional.”

así el funcionario público extranjero que se soborna no esté en ejercicio de sus funciones.<sup>15</sup> Adicionalmente, se incluye como sujetos de soborno a funcionarios de organizaciones internacionales públicas.

Aun con los avances, **el Estado colombiano no ha adoptado en su legislación las medidas que contiene el segundo párrafo** del artículo 16 de la UNCAC: “Cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar las medidas necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente, la solicitud o aceptación por un funcionario público extranjero o un funcionario de una organización internacional pública, de un beneficio indebido (...) con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el ejercicio de sus funciones oficiales”. De acuerdo con la guía legislativa de la UNCAC, este párrafo no se considera una medida de obligatorio cumplimiento para los Estados Parte; no obstante, la sociedad civil recomienda que se tipifique esta conducta en cumplimiento de dicha Convención, en aras de fortalecer la lucha contra el soborno de funcionarios públicos extranjeros o de organizaciones internacionales públicas.

Lo anterior cobra relevancia al considerarse dos factores: 1) Colombia es un importante receptor de créditos de cooperación internacional y de créditos de organismos multilaterales, 2) la vulnerabilidad de algunos sectores económicos claves como los de armamento, construcción, transporte y comunicaciones en los que son frecuentes las transacciones comerciales internacionales, haciéndolos propensos al soborno transnacional. Dado que aún no se ha regulado la conducta de “**solicitud o aceptación**” de beneficios indebidos por parte de funcionarios públicos extranjeros, se considera que este artículo está implementado de manera parcial en Colombia, y abre la puerta para que funcionarios públicos extranjeros puedan evadir la responsabilidad de frente a delitos de cohecho.

**Artículo 17: Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público.**<sup>16</sup> La legislación colombiana incluye esta disposición en el Código Penal en el Título XV sobre los Delitos contra la Administración Pública como Peculado por apropiación (art. 397), Peculado por uso (art. 398) y Peculado por aplicación oficial diferente (art.399).

Las penas para estos tres delitos fueron aumentadas por el artículo 14 de la ley 890 de 2004 que entró a regir el primero de enero de 2005. De acuerdo con la interpretación de este aumento de penas hecho por la Corte Constitucional, los funcionarios públicos o personas que cumplan funciones públicas que incurran en los delitos de Peculado por Uso y Peculado por Aplicación Diferente (artículos 398 y 399 del Código Penal), además de pena de prisión y sanción pecuniaria, serán inhabilitados definitivamente para el ejercicio de cualquier función pública.

Los artículos 399 y 400 del Código Penal, fueron modificados por ley 1474 de 2011 con los artículos 23 y 24 (Estatuto Anticorrupción), al contemplar como circunstancia de agravación punitiva el “peculado por aplicación oficial diferente frente a **recursos de la seguridad social y seguridad social integral**” en el que la pena prevista en el artículo 399 se agravará de una tercera parte a la mitad, cuando se dé una aplicación oficial diferente a recursos destinados a la seguridad social integral.

Además de los tres delitos tipificados en Colombia como peculado, el derecho interno colombiano tipifica el delito de **peculado culposo** definiéndolo como conductas en donde “el resultado típico es producto de la infracción al deber objetivo de cuidado y el agente debió haberlo previsto por ser previsible, o habiéndolo previsto, confió en poder evitarlo” en que se incurre por negligencia, imprudencia, impericia o violación de normas legales y reglamentarias. A esta modalidad no se refiere la Convención, que específicamente precisa “cuando se cometan intencionalmente”, lo que en el

---

<sup>15</sup>Carlos Felipe Santacruz, 2011, Estatuto Anticorrupción. Documento de trabajo elaborado para Transparencia por Colombia en el marco del proyecto “Construcción colectiva de lineamientos de política del Estatuto Anticorrupción en relación con el sector privado” financiado por la Embajada Británica en Colombia.

<sup>16</sup> De acuerdo a la UNCAC, “Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente, la malversación o el peculado, la apropiación indebida u otras formas de desviación por un funcionario público, en beneficio propio o de terceros u otras entidades, de bienes, fondos o títulos públicos o privados o cualquier otra cosa de valor que se hayan confiado al funcionario en virtud de su cargo”

derecho interno colombiano se denomina “la conducta dolosa”, en la cual “el agente conoce los hechos constitutivos de la infracción penal y quiere su realización. También será dolosa la conducta cuando la realización de la infracción penal ha sido prevista como probable y su no producción se deja librada al azar” (Art.22 Código Penal).

**Artículo 20: Enriquecimiento ilícito.**<sup>17</sup> Este delito está definido en el artículo 412 del Código Penal colombiano, en el título XV sobre Delitos contra la Administración Pública. Las penas para este delito fueron aumentadas por el artículo 29 de la Ley 1474 de 2011 o Estatuto Anticorrupción. La legislación colombiana también contempla el delito de Enriquecimiento ilícito de particulares en el Código Penal (art. 327)

**Artículo 23: Blanqueo del producto del delito.**<sup>18</sup> La legislación colombiana ha desarrollado ampliamente los tipos penales que tienen que ver con el delito de blanqueo del producto del dinero. Por una parte, respondiendo a los tres primeros puntos del artículo que menciona la Convención a saber, **la conversión o la transferencia del producto del delito** (inciso i del apartado a del párrafo 1), **la ocultación o disimulación del producto del Delito** (inciso ii del apartado a del párrafo 1) **y la adquisición, posesión o utilización del producto del delito** (inciso i del apartado b del párrafo 1).

También se ha establecido en la normatividad una amplia gama de delitos que apuntan no sólo a penalizar el delito específico de blanqueo del producto del delito, sino también a los “**delitos determinantes**” entendidos como “todo delito del que se derive un producto que pueda pasar a constituir materia de un delito definido en el artículo 23 de la UNCAC”. Frente al delito de lavado de activos tipificado en la legislación colombiana en el artículo 323 del Código Penal y posteriormente modificado por el artículo 42 de la ley 1453 de 2011, se incluyen como delitos determinantes los siguientes:

- Extorsión,
- Enriquecimiento ilícito,
- Secuestro extorsivo,
- Rebelión,
- Tráfico de armas,
- Delitos contra el sistema financiero,
- Delitos contra la administración pública,
- Delitos vinculados con el producto de los delitos objeto de un concierto para delinquir,
- Delitos relacionados con el tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias sicotrópicas.

---

<sup>17</sup>De acuerdo al artículo 20 de la UNCAC, “Con sujeción a su constitución y a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, cada Estado Parte **considerará la posibilidad de adoptar**<sup>17</sup> las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometa intencionalmente, el enriquecimiento ilícito, es decir, el incremento significativo del patrimonio de un funcionario público respecto de sus ingresos legítimos que no pueda ser razonablemente justificado por él.” De acuerdo a la redacción de este artículo, esta disposición es considerada un “requisito facultativo” para los Estados Parte, es decir, la tipificación de este delito está sujeta a la constitución y a los principios fundamentales del ordenamiento jurídico de cada Estado.

<sup>18</sup>El artículo 23 exige que los Estados Parte tipifiquen los 4 delitos relacionados con el blanqueo de dinero que se exponen a continuación:

“Cada Estado Parte **adoptará**, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente: a) La conversión o la transferencia de bienes, a sabiendas de que esos bienes son producto del delito, con el propósito de ocultar o disimular el origen ilícito de los bienes o ayudar a cualquier persona involucrada en la comisión del delito determinante a eludir las consecuencias jurídicas de sus actos; b) La ocultación o disimulación de la verdadera naturaleza, el origen, la ubicación, la disposición, el movimiento o la propiedad de bienes o del legítimo derecho a estos, a sabiendas de que dichos bienes son producto del delito; c) Con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico; d) La adquisición, posesión o utilización de bienes, a sabiendas, en el momento de su recepción, de que son producto del delito; e) La participación en la comisión de cualquiera de los delitos tipificados con arreglo al presente artículo, así como la asociación y la confabulación para cometerlos, la tentativa de cometerlos y la ayuda, la incitación, la facilitación y el asesoramiento en aras de su comisión”

En este sentido, el Código Penal (ley 599 de 2000) en el título X sobre Delitos contra el Orden Económico Social tipifica **Lavado de activos** en Capítulo Quinto el artículo 323. En este mismo artículo también establece un aumento de una tercera parte a la mitad en las penas previstas para este delito “cuando para la realización de las conductas se efectuaren operaciones de cambio o de comercio exterior, o se introdujeran mercancías al territorio nacional y cuando se introduzcan al país mercancías de contrabando”.

Esta disposición fue reformada inicialmente por la ley 747 de 2002 (art. 8) y posteriormente por el artículo 42 de la ley 1453 de 2011, para ampliar la gama de delitos determinantes e incluir entre estos el tráfico de migrantes y la trata de personas. Sin embargo, el “testaferrato” (art. 326), que es la práctica más común para el ocultamiento de activos derivados de la corrupción, sólo se define como delito cuando se comete en relación con los delitos de “narcotráfico y conexos” y posteriormente se modificó por medio del artículo 7 de la ley 733 de 2002 para incluir la misma pena para cuando la conducta se realice con dineros provenientes de los delitos de secuestro extorsivo, extorsión y conexos. El lavado de activos es un delito autónomo, por lo cual se puede juzgar y condenar por lavado de activos independientemente de que exista una condena previa por un delito determinante.

## 2. Áreas con deficiencias en la implementación normativa

**Artículo 16: Soborno de funcionarios públicos extranjeros.** Llama la atención que a pesar de encontrarse tipificado el soborno transnacional en el ordenamiento jurídico colombiano desde el año 2000 con la Ley 599, de acuerdo a la consulta realizada a los sistemas de información de la Fiscalía, sólo se encuentran registradas tres investigaciones hasta el presente. Estos tres casos aparecen inactivos porque concluyeron con decisión inhibitoria. Incluso, desde que entró en vigencia el sistema acusatorio en el año 2004 hasta hoy, no ha habido ni una sola investigación por soborno transnacional. Esto se pudo corroborar con los datos suministrados por la Fiscalía de cara a la elaboración de este informe donde no aparecen registros sobre la comisión de este delito hasta el año 2011. Vale la pena preguntarse si este fenómeno obedece a que no se presentan denuncias para estos delitos, a que no se cometen, o a que no se percibe como reprochable la comisión de los mismos. La Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura, a través de la Unidad de Información, no cuentan con un sistema de acceso al público de información estadística sobre este tipo de delitos. Adicionalmente, es importante considerar que la correcta aplicación de este artículo de la Convención en Colombia **puede ser limitada**, en tanto que se refiere específicamente a “organizaciones internacionales públicas” y se debe considerar que buena parte de los programas y proyectos de la cooperación internacional se ejecutan por organismos o instituciones de derecho privado mediante diversos arreglos y modalidades contractuales.

**Artículo 20 Enriquecimiento Ilícito.**<sup>19</sup> Sin embargo, el tipo penal de enriquecimiento ilícito aplicado a corrupción presenta algunas complicaciones dado el vínculo causal necesario entre el incremento patrimonial y el ejercicio de la función pública. Según el artículo 412 del Código Penal, el enriquecimiento ilícito es cometido por un funcionario público, en virtud del desarrollo de sus funciones. Sin embargo, ¿qué sucede si un funcionario público presenta incremento patrimonial injustificado, como resultado de cualquier otra actividad delictiva? Esta situación cobra particular importancia en Colombia, donde el narcotráfico ha cooptado instituciones del Estado por medio de la vinculación de funcionarios públicos en redes de crimen organizado. Al respecto hay un amplio debate jurídico sin fácil solución, sobre el carácter subsidiario del tipo penal en cuestión. Así, el carácter subsidiario del delito de enriquecimiento ilícito se mantiene, en la medida en que “la ley supedita su aplicación a que la conducta típica no configure otro delito en el que hubiere podido incurrir el sujeto cualificado”<sup>20</sup>. Esto

---

<sup>19</sup> Debe señalarse que Colombia fue uno de los primeros países en tipificar este delito con el propósito de perseguir el narcotráfico.

<sup>20</sup> Informe de la Sociedad Civil al Comité de Expertos del MESICIC Ronda III, [http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3\\_col\\_inf\\_sc\\_sp.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_col_inf_sc_sp.pdf), 2009, presentado por Corporación Transparencia por Colombia y Grupo METODO.

quiere decir que si, por ejemplo, una serie de hechos configura enriquecimiento ilícito y peculado, entonces la condena más probable será por peculado.

En la información estadística suministrada por la Fiscalía General de la Nación en enero de 2012 a Transparencia por Colombia, se pudo identificar la ausencia de condenas a funcionarios públicos por este delito entre 2009 y 2011 frente a 185 procesos activos. Al respecto, es necesario señalar que las referencias a estadísticas de enriquecimiento ilícito, por lo general, consisten en el enriquecimiento ilícito de particulares, tipificado en el Artículo 327 de la Ley 599 de 2000.

Los talleres y entrevistas realizados por Transparencia por Colombia durante el año 2011 a funcionarios públicos, hicieron evidente las dificultades para la investigación y sanción de este delito como corrupción: i) es un delito difícil de probar en el tema penal, pues no se cuenta con las herramientas y pruebas para demostrar el incremento patrimonial. Rara vez se puede rastrear este delito a través de los gastos que realice un involucrado, porque simplemente estos no son registrados, y por tanto el servidor público no hace evidente un incremento en su patrimonio; en consecuencia, obtener la carga probatoria para procesos como estos resulta difícil; ii) para la aplicación de una sanción se debe comprobar la comisión de un ilícito sustancial, si afectó la administración pública, si fue por una acción u omisión, y si logra mencionar el nexo entre acción y resultado.

Si bien la legislación colombiana cuenta con un mecanismo obligatorio de reporte de bienes y rentas para todo funcionario o contratista que se vincula o desvincula de funciones públicas, la utilidad de la Declaración de Bienes y Rentas para prevenir y detectar el enriquecimiento ilícito ha sido seriamente cuestionada. La falta de seguimiento sistemático a las declaraciones, y la ausencia de un sistema articulado entre las entidades, el Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP y otras agencias, para cruzar datos e iniciar investigaciones, son algunas de las deficiencias más visibles.

En la práctica las declaraciones de bienes y rentas de los funcionarios y empleados públicos son consideradas como información “reservada” al interior de las entidades (aun cuando la ley no lo estipula de esta manera), no se publican y los ciudadanos no pueden tener acceso a estas. Tales registros sólo se abren en el caso de presentarse algún requerimiento judicial o cuando se abre un proceso disciplinario contra algún funcionario o contratista. La herramienta de la declaración de bienes y rentas es débil frente a la magnitud del problema. Al tiempo, la práctica del testaferrato (usar terceros para titular bienes producto del delito) y la creación de empresas y negocios para legalizar las transacciones fraudulentas de manera sofisticada, son vías comunes y de difícil detección para las autoridades.

**Artículo 23: Blanqueo del producto del delito (o lavado de activos).** Las dificultades para la aplicación de normas están ligadas directamente a las dificultades y capacidad limitada del Estado para poner en marcha los mecanismos de prevención y detección de las conductas.

Según algunos funcionarios de la Unidad Administrativa Especial de Información y Análisis Financiero - UIAF consultados por Transparencia por Colombia en el marco de los talleres realizados en 2011, con la expedición del Nuevo Estatuto Anticorrupción se perdió la oportunidad de mejorar la detección del lavado de activos, pues no se avanzó significativamente en dotar de más herramientas a las autoridades para atacar las prácticas tradicionales de funcionarios y particulares corruptos, que sacan del país las ganancias del delito a paraísos fiscales utilizando empresas fachada para legalizar el dinero. Adicionalmente, si bien el Estatuto Anticorrupción levantó el secreto profesional a los contadores, debió haberlo hecho extensivo a los abogados. Finalmente, la correcta implementación de la normatividad sobre el lavado de activos producto de la corrupción va ligada directamente a la operatividad de los mecanismos de asistencia judicial y cooperación internacional, y con el levantamiento del secreto bancario, tema de debate álgido y poco avance a nivel de la CoSP de la UNCAC.

**Artículos 32 y 33: Protección de testigos, peritos y víctimas.**<sup>21</sup> Sobre este tema, la sociedad civil pone en evidencia la necesidad de mecanismos que busquen proteger a las víctimas y testigos de hechos de corrupción. Para la ciudadanía es de gran importancia sentir la protección del Estado con el fin de denunciar de forma segura hechos de corrupción. En este sentido, Transparencia por Colombia ha recomendado en varias oportunidades la creación de una ley de protección a testigos y denunciadores de hechos de corrupción teniendo como precedente el proyecto de ley modelo de la OEA.

**Artículo 46: Asistencia Judicial Recíproca.**<sup>22</sup> La Constitución Política colombiana establece en su artículo 29, el **debido proceso**, el principio de non bis in ídem, en virtud del cual nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Así mismo, la legislación penal colombiana, leyes 599 de 2000 y 906 de 2004, establecen como principios rectores del ejercicio de la acción penal el cumplimiento del debido proceso, en virtud del cual no sólo se desprenden las consideraciones básicas de un derecho a la defensa, a un abogado, a contradicción, sino que evidentemente se desprende el derecho a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

En cuanto a la cooperación internacional en materia de asistencia legal, las disposiciones legales colombianas son claras al establecer que esta sólo se dará cuando no se vulneren los preceptos constitucionales, legales y los asumidos a través de tratados internacionales ratificados por el Estado colombiano. Por esta razón el Estado colombiano podría negar la asistencia invocando la existencia de doble incriminación. Las disposiciones legales colombianas determinan los requisitos para que se pueda dar la cooperación a nivel internacional (Ver Ley 906 de 2004, artículos 484-489).

De esta manera, en el tema de lavado de activos se confirma que Colombia es un buen oferente de asistencia internacional, pero no logra siempre conseguir la cooperación de otros países en la lucha contra la corrupción. La legislación sobre el lavado de activos supone una posición proactiva de las entidades financieras en la detección de operaciones inusuales y sospechosas y la obligación de informar de manera inmediata a las autoridades sobre cada operación de este tipo que sea de su conocimiento. Sin embargo, Colombia no es receptora de suficiente información relacionada con delitos de enriquecimiento ilícito y otros asociados con la corrupción en el sector público. Es difícil, incluso, conseguir cooperación para investigaciones iniciadas en el país. En este campo sus funcionarios requerirían más capacitación y cooperación internacional.

**Artículo 26: Responsabilidad de Personas Jurídicas.**<sup>23</sup> Debido a que de manera cada vez más frecuente y visible las empresas del sector privado se han visto involucradas en delitos de corrupción, y

---

<sup>21</sup>De acuerdo con la Convención, 1. Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas, de conformidad con su ordenamiento jurídico interno y dentro de sus posibilidades, para proteger de manera eficaz contra eventuales actos de represalia o intimidación a los testigos y peritos que presten testimonio sobre delitos tipificados con arreglo a la presente Convención, así como, cuando proceda, a sus familiares y demás personas cercanas. 2. Las medidas previstas en el párrafo 1 del presente artículo podrán consistir, entre otras, sin perjuicio de los derechos del acusado e incluido el derecho a las garantías procesales, en: a) Establecer procedimientos para la protección física de esas personas, incluida, en la medida de lo necesario y posible, su reubicación, y permitir, cuando proceda, la prohibición total o parcial de revelar información sobre su identidad y paradero; b) Establecer normas probatorias que permitan que los testigos y peritos presten testimonio sin poner en peligro la seguridad de esas personas, por ejemplo aceptando el testimonio mediante tecnologías de comunicación como la videoconferencia u otros medios adecuados. 3. Los Estados Parte considerarán la posibilidad de celebrar acuerdos o arreglos con otros Estados para la reubicación de las personas mencionadas en el párrafo 1 del presente artículo. 4. Las disposiciones del presente artículo se aplicarán también a las víctimas en la medida en que sean testigos. 5. Cada Estado Parte permitirá, con sujeción a su derecho interno, que se presenten y consideren las opiniones y preocupaciones de las víctimas en etapas apropiadas de las actuaciones penales contra los delincuentes sin que ello menoscabe los derechos de la defensa”.

<sup>22</sup> Las medidas del presente artículo que se van a considerar son los apartados b y c del párrafo 9. Los Estados Parte podrán negarse a prestar asistencia con arreglo al presente artículo invocando la ausencia de doble incriminación. No obstante, el Estado Parte requerido, cuando ello esté en consonancia con los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico, prestará asistencia que no entrañe medidas coercitivas. Esa asistencia se podrá negar cuando la solicitud entrañe asuntos de mínimos o cuestiones respecto de las cuales la cooperación o asistencia solicitada esté prevista en virtud de otras disposiciones de la presente Convención; En ausencia de doble incriminación, cada Estado Parte podrá considerar la posibilidad de adoptar medidas necesarias que le permitan prestar una asistencia más amplia con arreglo del presente artículo.

<sup>23</sup>El análisis del Artículo 26: Responsabilidad de Personas Jurídicas fue realizado por solicitud de Transparencia por Colombia por el experto jurista Raúl Sánchez Sánchez.

que las sanciones de tipo civil o administrativa no representan sanciones ejemplarizantes, como pueden ser las multas, el análisis sobre la implementación de este artículo de la Convención en Colombia se enfoca en determinar la posibilidad de sancionar penalmente a las empresas en Colombia, y de esta manera, “brindar la máxima protección jurídica a bienes valiosos para la persona humana y la vida social”<sup>24</sup>.

Si bien es cierto el legislador ha implementado una serie de normas que pretenden atribuir algún grado de responsabilidad penal a las personas jurídicas, el Estado colombiano no ha establecido de manera plena y clara la responsabilidad penal de las empresas. La normatividad al respecto refleja diversos inconvenientes en términos de responsabilidad sustancial y en aspectos procedimentales.

#### **En conclusión:**

1. A pesar de que existan en la legislación colombiana normas que propendan por una sanción derivada de ilícitos penales a la empresa, estas normas no recogen en su totalidad el mandato establecido en el artículo 26 de la Convención.
2. No lo recogen porque la tipificación en Colombia no consagra aspectos sustanciales del derecho penal, si se tiene en cuenta que menciona que la empresa debe estar dedicada de manera total o parcial a actividades delictivas, cuando es claro que la personas jurídicas no pueden cometer ciertos delitos, esto es, la norma no responde a las exigencias de tipicidad de conductas contra la administración pública cometidas por personas jurídicas.
3. Las normas tampoco recogen con exactitud la forma procedimental en que la persona jurídica deba ser sancionada, esto es, no establece medidas de aseguramiento, ni la forma de vincularlas al proceso penal, en esto hay un vacío jurídico que lleva una vez más a la inaplicación de estas disposiciones.
4. Lo señalado anteriormente tampoco recoge de forma clara y completa las sentencias de la Corte Constitucional que expresan que la punición de las personas jurídicas en el ámbito penal es necesaria y no riñe con la Carta Política como el caso de la ley 491 de 1999 que regulaba el “Seguro Ecológico” sancionando penalmente a las personas jurídicas por delitos medioambientales.

Así las cosas, el Estado colombiano no ha tenido las medidas legislativas suficientes para garantizar la punición penal de las personas jurídicas, a pesar de que la propia Constitución lo permite y la jurisprudencia así lo desarrolla”.

---

<sup>24</sup>Corte Constitucional Colombiana, Sentencia C 320 de 1998 , Magistrado Eduardo Cifuentes

## B. Aspectos claves de la aplicación de la Convención

### 1. Estadísticas

Delito	Año	Ingreso	Procesos Activos	Procesos Inactivos	Etapa juicio	Sentencias absolutorias	Sentencias condenatorias
Enriquecimiento ilícito (Art. 412)	2009 - 2010	130	77	53	1		
	2010 - 2011	146	108	38			
	<b>Total</b>	<b>276</b>	<b>185</b>	<b>91</b>	<b>1</b>		
Enriquecimiento ilícito de particulares (Art. 327) cuantía superior a 100 SMLV	2009 - 2010	54	45	9			
	2010 - 2011	32	26	6	1		
	<b>Total</b>	<b>86</b>	<b>71</b>	<b>15</b>	<b>1</b>		
Enriquecimiento ilícito de particulares (Art. 327) cuantía inferior a 100 SMLV	2009 - 2010	88	53	35			
	2010 - 2011	43	29	14	1		1
	<b>Total</b>	<b>131</b>	<b>82</b>	<b>49</b>	<b>1</b>		<b>1</b>
Lavado de activos (Art. 323)	2009 - 2010	745	596	149	3	1	2
	2010 - 2011	616	494	122	3		3
	<b>Total</b>	<b>1361</b>	<b>1090</b>	<b>271</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>5</b>
Lavado de Activos en cuantía superior a 100 smlv	2009 - 2010	105	67	38	1	1	2
	2010 - 2011	43	34	9	4		2
	<b>Total</b>	<b>148</b>	<b>101</b>	<b>47</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>4</b>
Enriquecimiento ilícito de particulares (Art. 327) cuantía superior a 100 SMLV	2009 - 2010	54	45	9			
	<b>2010 - 2011</b>	<b>32</b>	<b>26</b>	<b>6</b>	<b>1</b>		
	<b>Total</b>	<b>86</b>	<b>71</b>	<b>15</b>	<b>1</b>		
Enriquecimiento ilícito de particulares (Art. 327) cuantía inferior a 100 SMLV	2009 - 2010	88	53	35			
	2010 - 2011	43	29	14	1		1
	<b>Total</b>	<b>131</b>	<b>82</b>	<b>49</b>	<b>1</b>		<b>1</b>
Soborno (Art. 444 C.P)	2009 - 2010	18	12	6			
	2010 - 2011	17	15	2			
	<b>Total</b>	<b>35</b>	<b>27</b>	<b>8</b>			

### 2. Casos emblemáticos demostrando deficiencias en la implementación normativa

#### Caso Carrusel de la Contratación<sup>25</sup>

Se trata de un escándalo de corrupción que involucró a un grupo empresarial poderoso de contratistas del Estado con altos funcionarios del gobierno distrital de la ciudad de Bogotá, entre estos, el Alcalde Mayor, el Contralor distrital, los directivos del Instituto de Desarrollo Urbano, y Concejales del Cabildo distrital, donde se está imputando el delito de peculado y malversación de fondos. Este hecho ha sembrado un manto de duda y desconcierto en la sociedad colombiana sobre la capacidad del sistema penal para aplicar justicia ante casos de corrupción que generan evidente afectación en la vida de las personas.

<sup>25</sup> Para mayor información acerca de este caso consultar: <http://www.caracol.com.co/noticias/judicial/cronologia-del-carrusel-de-contratacion-en-bogota/20110225/nota/1431573.aspx>. ó <http://www.caracol.com.co/noticias/judicial/fiscalia-acusa-samuel-moreno-por-carrusel-de-la-contratacion/20120301/nota/1644685.aspx>

Entre los problemas evidentes, se encuentran los continuos aplazamientos en las audiencias, las recurrentes apelaciones, los retrasos para las sentencias, lo que podría atribuirse a debilidades o falencias del ente acusatorio para recolectar y presentar pruebas contundentes que permitan la toma de las decisiones por parte los jueces, y las irrisorias sanciones (penales y monetarias) para los culpables, sobretudo, para particulares que se apropiaron de recursos públicos.

El caso del empresario y contratista de Bogotá Julio Gómez ejemplifica los problemas mencionados de la aplicación de las normas de procedimiento penal, y su impacto en las expectativas de los ciudadanos de sanciones ejemplarizantes. Este empresario, quien estaba sindicado de ser parte de este grupo de empresarios que llevaron a cabo delitos de corrupción fue condenado a 5 años de prisión por su responsabilidad en los delitos de peculado por apropiación, interés indebido en la celebración de contratos y peculado por apropiación en el caso conocido como el “carrusel de la contratación”<sup>26</sup>. En su decisión, el juez le rebajó a la mitad la pena, apoyado en el preacuerdo que firmó con la Fiscalía y en el cual aceptó los tres delitos imputados, así como la devolución de los 297 millones de pesos (165.000 dólares) en el que fue trazado su peculado.

Igualmente el juez lo condenó a pagar una multa de 68 millones de pesos (37.000 dólares), basándose en el delito más grave en el que incurrió como lo fue el de interés indebido en la celebración de contratos. Sin embargo, resulta incomprensible que tras la afectación causada y el enriquecimiento que pudo generar este desfalco a la ciudad, se genera una condena tan baja y se multa con tan poco dinero a un culpable.

Asimismo, el Ministerio Público -la Procuraduría General de la Nación-, también criticó abiertamente el preacuerdo con Gómez como un “desprestigio a la administración de justicia y sinónimo de impunidad”. Frente a este último punto, en este y en otros casos, el debate entre la eficiencia de la administración de justicia, vía los preacuerdos con la Fiscalía que permiten la terminación anticipada de los procesos, y la impunidad a ojos de los ciudadanos del común y los medios de comunicación, está abierto en Colombia y se profundiza de manera peligrosa frente a cada investigación, generando desilusión y dudas frente a la lucha contra la corrupción

## **Caso Yidis-Política<sup>27</sup>**

Para la sociedad civil resultan preocupantes las dificultades de las autoridades para recopilar la carga probatoria suficiente para enfrentar procesos de corrupción sofisticados, que involucran redes de crimen organizado entre personas con alto poder de influencia en el sector público y privado. Escándalos de corrupción conocidos como la “Yidis Política”<sup>28</sup> es uno de los casos que demostró a los ciudadanos las dificultades en la aplicación de la norma del cohecho en Colombia: la ex-congresista Yidis Medina, confesa por el delito de cohecho fue condenada a 48 meses de prisión en el año 2008, mientras que los señalados como supuestos autores de los ofrecimientos no han sido condenados penalmente, aun cuando la Fiscalía concluyó como hecho probado en la sentencia contra la ex-congresista Medina (así como en las de Teodolindo Avendaño e Iván Mateus también condenados en el marco de este proceso) que Diego Palacio Betancourt y Sabas Pretel de la Vega, (entonces ministros de Protección Social y del Interior respectivamente), fueron los supuestos responsables de ofrecer las dádivas a los parlamentarios para obtener los votos que permitirían la aprobación de la reelección presidencial en el Congreso.

Si bien el Código Penal obliga castigar tanto a quienes reciben dinero o prebendas como también a las personas que hacen los ofrecimientos, los casos de corrupción más representativos que fueron

---

<sup>26</sup>Este caso hace referencia a un multimillonario escándalo de corrupción en la contratación pública ocurrido durante la administración del ex alcalde de Bogotá Samuel Moreno Rojas, detenido en la actualidad por este hecho.

<sup>27</sup> Para mayor información acerca de este caso consultar: <http://www.elespectador.com/node/8040/> ó <http://www.semana.com/opinion/historia-no-contada/110739-3.aspx>

<sup>28</sup>Escándalo de corrupción que vinculó a dos Ministros del Gobierno de Álvaro Uribe Vélez por supuestos ofrecimientos a Congresistas para cambiar su voto y favorecer la aprobación de una reforma constitucional que permitía la reelección presidencial en el ordenamiento jurídico colombiano,

puestos a la luz pública entre los años 2007 y 2011, muestran grandes debilidades e incoherencias en el proceso de investigación, así como en las sanciones impuestas, particularmente frente a los funcionarios públicos y empresarios con mucho poder dentro de la sociedad colombiana. Los resultados de la aplicación de la ley, frente a la penalización de conductas en las que el funcionario solicita o acepta dádivas para sí o para terceros (cohecho propio e impropio), son pobres teniendo en cuenta que este tipo de conductas de corrupción son relativamente comunes en el desempeño de la función pública en Colombia tanto a nivel nacional como regional y local.

## IV. Reciente desarrollo normativo

Actualmente en Colombia, el problema de la corrupción ha tomado especial importancia y, por tanto, ha sido sujeto de un amplio debate público donde el tema queda incluido en la agenda pública nacional.

En este sentido, el gobierno del presidente Juan Manuel Santos ha hecho especial énfasis en la lucha contra este flagelo y ha mostrado especial interés por avanzar en la creación de distintas herramientas que permiten hacerle frente a este problema. Cabe destacar, algunos desarrollos normativos que buscan cumplir las recomendaciones de las convenciones internacionales y, por ende, brindar herramientas para la lucha contra la corrupción

La inclusión de un capítulo de transparencia y buen gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo. Es aquí donde el gobierno nacional enmarca su actuación durante los 4 años de gobierno.

Ley 1474 de 2011 “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad de la gestión pública”, también llamado “Estatuto Anticorrupción”. Esta ley dio avances importantes en temas claves como: inclusión del sector privado en la lucha contra la corrupción, aumento de penas, herramientas para la investigación de hechos de corrupción, entre otros

- No obstante y pese a los avances normativos recientes, el gobierno colombiano ha reconocido que enfrenta grandes retos para la correcta implementación de la Convención, dentro de los cuales destaca<sup>29</sup>:
- Fortalecer la acción internacional contra la corrupción a través del efectivo cumplimiento de los compromisos.
- Llevar a cabo una acción interinstitucional coordinada.
- Lograr la participación activa del sector privado en la lucha contra la corrupción, que se da tanto en la relación público - privada como al interior del sector privado.
- Si bien hay que abordar el tema de la corrupción desde la perspectiva de las normas jurídicas que rigen nuestro comportamiento, debemos abordar la aplicación de las convenciones desde una perspectiva que nos permita identificar vacíos o deficiencias entre la norma y su aplicación, y proponer acciones de mejora.

---

<sup>29</sup>Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción, “Instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción”, mayo de 2011. Presentación Modulo 1 del Taller Nacional de Capacitación sobre el Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción: Énfasis en Penalización y Aplicación de la Ley. La presentación puede ser consultada en las memorias del Taller anexo del presente documento.

## V. Recomendaciones

Para todos los Estados Partes la implementación efectiva de las Convenciones y el diseño de mecanismos de monitoreo al cumplimiento de los compromisos adquiridos, constituyen un desafío. A ello se suma la necesidad de difundir y estudiar a profundidad las Convenciones para determinar los desarrollos adicionales que se requieren para su aplicación acorde al contexto de corrupción de nuestro país. El reto es lograr un conjunto de normas armónicas, soportadas en herramientas sólidas y prácticas, que logren inspirar y consolidar una Política de Estado para el fortalecimiento de la transparencia, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción.

El ejercicio realizado por la Corporación Transparencia por Colombia permitió identificar herramientas claves para la lucha contra la corrupción que deben ser diseñadas, aplicadas, promovidas y articuladas para la generación de acciones encaminadas a dar cumplimiento eficaz y efectivo a los artículos I y III de la Convención:

- **Adopción inmediata de una Política Pública Integral de lucha contra la corrupción.**

La correcta implementación de la Convención en nuestro país es clave para que se dé inicio, de manera real y sostenible, a la prevención y lucha contra la corrupción en Colombia como una **política de Estado**<sup>30</sup>. Esta es la apuesta del Plan Nacional de Desarrollo 2010- 2014 y el mandato del nuevo Estatuto Anticorrupción, instrumentos que recogen el mandato central y fundamental de la Convención UNCAC:

Formular políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad civil y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos, la integridad, la transparencia, y la obligación de rendir cuentas (art 5 UNCAC)

Entre los años 2010 y 2011, en diferentes escenarios públicos como en textos con recomendaciones para el gobierno nacional, **Transparencia por Colombia interpretó el artículo 5 de la UNCAC para su aplicación en Colombia** de la siguiente manera:

ES URGENTE una Política Pública Integral de lucha contra la corrupción, mandato central y fundamental de las Convenciones, que articule las acciones de las tres ramas del poder público y los órganos de control; comprenda a todas las entidades territoriales; contemple medidas de prevención, control, investigación y sanción; y promueva la correcta participación, cooperación y convergencia entre el sector público, el sector privado y la ciudadanía en su diseño e implementación<sup>31</sup>.

Así mismo, dicha política debe tener un claro diagnóstico sobre el fenómeno, sus modalidades e impacto; un balance sobre sus costos, sobre las investigaciones realizadas y las sanciones aplicadas; sobre lo que se ha hecho hasta el momento; y quizás más importante, que fije estrategias, objetivos y metas precisas y medibles, acciones concretas, plazos de ejecución, y los recursos que se destinarán temas su desenvolvimiento<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup>Corporación Transparencia por Colombia. Discurso de apertura. Taller Nacional de Capacitación sobre el Mecanismo de examen UNCAC, 2011.

<sup>31</sup>Corporación Transparencia por Colombia. Saludo e instalación del Foro “Retos del Estado y la Sociedad Civil de Colombia frente a la lucha contra la corrupción”, 2011.

<sup>32</sup>Corporación Transparencia por Colombia. Discurso de apertura. Taller Nacional de Capacitación sobre el Mecanismo de examen UNCAC, 2011. Citando a Alberto Maldonado en documento preparado para Transparencia por Colombia dentro del proyecto de incidencia en el Plan Nacional de Desarrollo, 2010.

A inicios de 2012, Transparencia por Colombia resumió en 10 puntos su propuesta para la Política Integral de Lucha Contra la Corrupción, que debe comprender entre otros los siguientes aspectos<sup>33</sup>:

- Elaboración de estrategias específicas para las ramas del poder público y los órganos de control.
- Evaluar y reformar el Sistema Penal Acusatorio para hacer más efectiva la lucha contra la corrupción, aspecto planteado por Transparencia el pasado 9 de diciembre a través de un informe independiente sobre el cumplimiento de compromisos de Colombia frente a la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción (UNCAC).
- Las medidas de estímulo y de protección a funcionarios y ciudadanos con relación a la denuncia de prácticas de corrupción.
- Las unidades especiales de inteligencia contra la gran corrupción.

De manera particular, el gobierno debe poner atención a estos aspectos relevantes y fundamentales para llevar a cabo el proceso de elaboración de la política pública integral de lucha contra la corrupción.

- **Contar con un órgano rector de la Contratación Pública en Colombia, y en este sentido facilitar la investigación y judicialización de delitos como el cohecho y el peculado.**

Las cuantiosas sumas pagadas por concepto de sentencias y conciliaciones, dejan en evidencia las debilidades de las entidades del Estado en materia de defensa judicial, así como la ineficacia de los mecanismos de control a los procesos de selección de contratistas y a la ejecución de los contratos. Para subsanar estos vacíos institucionales y fortalecer el actuar del Estado, el gobierno actual creó la Agencia Nacional de Defensa del Estado y la Agencia Nacional de Contratación.

Lo anterior pone de presente la necesidad de que el país cuente con un ente rector de la contratación pública, dada la ausencia de una instancia independiente que en vía gubernativa se encargue de la solución de controversias contractuales, lo cual implica que la vía judicial es la segunda y única instancia para revocar las decisiones de la administración.

- **Aplicación efectiva de la norma o disposiciones relacionadas con la anticorrupción**

Tal como se estableció en la sección C del presente informe, Colombia cuenta con un desarrollo normativo que permite el cumplimiento formal de algunas de las disposiciones obligatorias y facultativas de la convención. Sin embargo, la aplicación fáctica de las mismas colisiona con el aparato burocrático del Estado y con la ineficiencia de los procesos y procedimientos que sustentan su desarrollo. Así mismo, la poca conciencia institucional frente a la pertinencia de las normas en el cumplimiento de la Convención, hace que tanto servidores públicos, como ciudadanos, no relacionen dicha norma con mecanismos anticorrupción. En tal sentido, es de vital importancia empezar a armonizar de manera urgente las disposiciones normativas, con el diseño y aplicación de la Política Pública Anticorrupción.

- **Fortalecer los mecanismos de cooperación judicial que permitan la prevención y sanción de hechos de corrupción.**

---

<sup>33</sup><http://www.transparenciacolombia.org.co/NOTICIAS/tabid/134/ctl/Details/mid/755/ItemID/371/language/es-ES/Default.aspx>

Al ser un delito de alto impacto, que ha sofisticado sus prácticas de ocultamiento, la corrupción en Colombia requiere de un compromiso claro y efectivo que permita a los órganos judiciales rastrear internacionalmente los dineros producto de dichos delitos y prevenir posteriores hechos de corrupción. Por lo anterior, es necesario capacitar y articular a las agencias del Estado en protocolos de investigación y sanción.

- **Implementar los mecanismos necesarios para contrarrestar la ausencia de información pública clara, completa y oportuna sobre estadísticas y resultados de lucha corrupción.**

A pesar de que la Procuraduría General de la Nación ha comenzado el diseño del observatorio Anticorrupción, la identificación de prácticas, esquemas de operación y aspectos que potencian la corrupción en el país debe estar acompañada de la mirada ciudadana del fenómeno. La ausencia de información oportuna y completa, dificulta el accionar no sólo de los órganos de control y vigilancia, sino también de los ejercicios de control ciudadanos. Este aspecto debe ser contemplado de igual manera en el diseño de la Política Pública Anticorrupción

- **Fortalecer y aclarar la normatividad, así como los mecanismos y procesos judiciales, para la efectiva responsabilidad de las personas jurídicas vinculadas con delitos de corrupción.**

La vinculación directa del sector privado en prácticas corruptas, obliga al Estado colombiano a realizar acciones efectivas que garanticen, dentro del cumplimiento normativo, la responsabilidad de las personas jurídicas frente a delitos de corrupción. La normatividad blanda o poco clara es un elemento que potencia y pone en riesgo a la institucionalidad. Las acciones deben contemplar modificaciones normativas y ajustes procesales que faciliten el accionar de los órganos de control, vigilancia y sanción.

## **Agradecimientos**

El presente Informe fue elaborado con el apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito en Colombia como parte del Proyecto “*La elaboración de un informe paralelo de la Sociedad Civil sobre el proceso de revisión de la UNCAC – Estado Colombiano 2011*” de su Programa Anticorrupción, así como también de Transparencia Internacional, organización que acompañó este proceso como parte del proyecto *Enhancing civil society’s role in monitoring corruption*, financiado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia (UNDEF). La elaboración del informe fue coordinada por María Angélica Sánchez. La investigación se llevó a cabo por Natalia Arenas, María Alejandra Baquero, Juliana Arango y Ana Paulina Sabbagh. El asesoramiento legal fue proporcionada por Raúl Sánchez Sánchez de la firma Sánchez & Sánchez Abogados. Los autores de este informe desean expresar su agradecimiento por el asesoramiento y aportes de *Brigard & Urrutia* que proporcionaron servicios *pro-bono*. El autor también desea agradecer a TrustLaw, el servicio global de asistencia jurídica gratuita a cargo de la Fundación Thomson Reuters, y la firma de abogados Baker & McKenzie por su asistencia *pro-bono* en la preparación del informe.

the fact that the  $\mathbb{R}^n$ -valued function  $\mathbf{f}$  is continuous at  $\mathbf{a}$  if and only if each component function  $f_i$  is continuous at  $\mathbf{a}$ . This is a useful result because it allows us to reduce the problem of checking the continuity of a vector-valued function to checking the continuity of its individual components.

Another important result is the Intermediate Value Theorem for vector-valued functions. It states that if  $\mathbf{f}$  is a continuous function on a closed interval  $[a, b]$  and  $\mathbf{f}(a) = \mathbf{p}$  and  $\mathbf{f}(b) = \mathbf{q}$ , then for every point  $\mathbf{r}$  on the line segment between  $\mathbf{p}$  and  $\mathbf{q}$ , there is a point  $c$  in  $[a, b]$  such that  $\mathbf{f}(c) = \mathbf{r}$ .

Finally, we mention the concept of a path in  $\mathbb{R}^n$ . A path is a continuous function  $\mathbf{f}$  from an interval  $[a, b]$  to  $\mathbb{R}^n$ . The image of the path,  $\mathbf{f}([a, b])$ , is the set of points in  $\mathbb{R}^n$  that the path traces out.

These results are fundamental to the study of vector-valued functions and are essential for understanding the behavior of such functions in various applications.

In the next section, we will explore the concept of a derivative for vector-valued functions and see how it relates to the derivative of a scalar-valued function.

We will also discuss the concept of a tangent line to a curve in  $\mathbb{R}^n$  and see how it can be used to approximate the function near a point.

Finally, we will introduce the concept of a vector field and see how it can be used to describe the motion of a particle in a fluid or the flow of a vector field.

These topics are all closely related and form the core of the study of vector-valued functions in multivariable calculus.

We will now turn to the study of the derivative of a vector-valued function.

Let  $\mathbf{f}$  be a vector-valued function defined on an interval  $[a, b]$ . We define the derivative of  $\mathbf{f}$  at a point  $t$  to be the limit

$$\mathbf{f}'(t) = \lim_{h \rightarrow 0} \frac{\mathbf{f}(t+h) - \mathbf{f}(t)}{h}$$

if this limit exists. This definition is analogous to the definition of the derivative of a scalar-valued function.

One of the key properties of the derivative of a vector-valued function is that it is a vector in  $\mathbb{R}^n$ . This means that it has both magnitude and direction.

The magnitude of the derivative vector  $\mathbf{f}'(t)$  is the speed of the particle at time  $t$ , and the direction of  $\mathbf{f}'(t)$  is the direction of the particle's motion at that time.

Another important property of the derivative of a vector-valued function is that it is tangent to the path of the particle at the point  $\mathbf{f}(t)$ .

This means that the derivative vector  $\mathbf{f}'(t)$  lies in the plane of the path and is perpendicular to the normal vector of the path at that point.

These properties of the derivative of a vector-valued function are essential for understanding the motion of a particle in a fluid or the flow of a vector field.