

PROPUESTA DE GUÍA LEGISLATIVA:
ELEMENTOS BÁSICOS SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

INTRODUCCIÓN.....	2
1. ACCESO A LA INFORMACIÓN.....	3
1.1. Disposiciones generales.....	3
1.2. Cumplimiento.....	3
1.3. Supervisión.....	3
1.4. Solicitudes de información y excepciones.....	3
1.4.1. Procedimientos para solicitar información.....	3
1.4.2. Mecanismos para solicitar información y responder a solicitudes.....	3
1.4.3. Plazos para responder.....	4
1.4.4. Excepciones a la entrega de información.....	4
1.5. Justificación para denegar.....	4
1.5.1. Fundamento jurídico para denegar.....	4
1.5.2. Justificación de denegación por escrito.....	4
1.5.3. Explicación proporcionada al solicitante.....	4
1.6. Mecanismos de impugnación y apelación.....	4
1.6.1. Impugnaciones.....	4
1.6.2. Apelaciones.....	4
1.7. Publicación de actos oficiales y excepciones.....	5
1.7.1. Obligación de publicar.....	5
1.7.2. Excepciones.....	5
1.8. Sanciones o consecuencias por incumplimiento.....	5
1.8.1. Incumplimiento de plazos.....	5
1.8.2. Denegación impropia de una solicitud.....	5
1.8.3. Incumplimiento del requisito de publicación.....	5
1.9. Cumplimiento de sanciones.....	5
2. MECANISMOS DE CONSULTA.....	6
2.1. Disposiciones generales.....	6
2.2. Consulta previa a la toma de decisiones.....	6
2.3. Disposiciones específicas.....	6
2.4. Cumplimiento.....	6
2.5. Medios de consulta y comunicación.....	6
2.6. Mecanismos para informar a la sociedad civil.....	7
2.7. Formas de consulta.....	7
2.7.1. Requisito de publicación de borradores sobre acciones públicas.....	7
2.7.2. Requisito de publicación de anteproyectos de ley.....	7
2.7.3. Referéndum y plebiscito.....	7
2.7.4. Reuniones ciudadanas.....	7
2.7.5. Participación en consejos y comités.....	7
2.7.6. Audiencias públicas.....	8
2.8. Sanciones y consecuencias por incumplimiento.....	8

3. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA.....	8
3.1. Disposiciones generales.....	8
3.2. Denuncias.....	8
3.2.1. Derecho a presentar quejas.....	8
3.2.2. Plazos para responder.....	8
3.3. Cumplimiento.....	8
3.4. Sanciones y consecuencias por incumplimiento.....	9
3.5. Presentación periódica de informes.....	9
3.6. Programas de capacitación.....	9
4. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN EL SEGUIMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA..	9
4.1. Disposiciones generales.....	9
4.1.1. Seguimiento, control y evaluación del desempeño de funciones públicas.....	9
4.1.2. Cooperación entre entidades públicas y sociedad civil.....	9
4.1.3. Cooperación entre quienes ejercen funciones públicas y sociedad civil.....	10
4.2. Formas de participación.....	10
4.2.1. Organización de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales.....	10
4.2.2. Participación formal e informal de los ciudadanos.....	10
4.2.3. Requisitos para la participación.....	10
4.3. Denuncia de actos de corrupción y medidas de protección.....	10
4.3.1. Obligación de denunciar los actos de corrupción.....	10
4.3.2. Mecanismos de protección.....	10
4.4. Conflictos de intereses.....	10
4.5. Cumplimiento.....	11
4.6. Sanciones y consecuencias del incumplimiento.....	11
4.6.1. Incumplimiento de las obligaciones de protección.....	11
4.6.2. Incumplimiento de las disposiciones sobre conflictos de intereses.....	11
4.7. Mecanismos de impugnación.....	11
4.7.1. Peticiones y demandas judiciales.....	11
4.7.2. Procedimientos para peticiones o demandas judiciales.....	11
4.7.3. Tramitación de peticiones o demandas judiciales.....	11
4.8. Grupos de supervisión formados por ciudadanos.....	11
4.9. Presentación periódica de informes.....	12
4.10. Programas de capacitación.....	12
4.11. Mecanismos de cooperación.....	12
4.12. Requisitos de divulgación.....	12

INTRODUCCIÓN

La presente guía se refiere a los elementos básicos que deben incluirse en un marco jurídico referente a los mecanismos de participación de la sociedad. Como su título lo indica, los elementos contenidos en esta guía son los elementos básicos que deben estar incluidos en un marco jurídico de esta naturaleza y, en consecuencia, la lista de tales elementos aquí contenida no es exhaustiva.

Esta guía está dividida en cuatro secciones que corresponden a: 1) acceso a la información; 2) mecanismos de consulta; 3) mecanismos para estimular la participación en la gestión pública; y 4) mecanismos de participación en el seguimiento de la gestión pública.

1. ACCESO A LA INFORMACIÓN

Los elementos básicos en esta sección de la guía se refieren a las disposiciones que regulan el acceso de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales a la información sobre el trabajo realizado por quienes ocupan cargos públicos o administran recursos del Estado, teniendo en cuenta que el acceso a esta información es indispensable para que aquellas hagan parte en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.

1.1. Disposiciones generales

Disposiciones que establecen que toda persona tiene derecho a solicitar información o a consultar u obtener copia de los documentos referentes a la actuación oficial de las entidades o personas que cumplen funciones públicas o que administren recursos del Estado.

1.2. Cumplimiento

Disposiciones que determinen el funcionario u órgano responsable del cumplimiento.

1.3. Supervisión

Disposiciones que determinen el órgano responsable de supervisar el sistema de acceso a la información.

1.4. Solicitudes de información y excepciones

1.4.1. Procedimientos para solicitar información

Disposiciones que establecen procedimientos formales para la presentación de peticiones o solicitudes de información, o de consulta u obtención de copia de documentación. Estas disposiciones no deben ser tan restrictivas de modo que pudieran inhibir o impedir la posible solicitud de información y, por lo tanto, es necesario tener cuidado al imponer requisitos tales como:

- a) La necesidad de hacer la solicitud en persona.
- b) La necesidad de identificarse.
- c) La necesidad de demostrar determinada calidad o interés.
- d) La necesidad de utilizar determinados formularios.
- e) La necesidad de redactar en determinado lenguaje formal.
- f) La necesidad de pagar los costos de reproducción de la información o documentación solicitada.

1.4.2. Mecanismos para solicitar información y responder a solicitudes

Disposiciones que contemplen la posibilidad de que las peticiones o solicitudes de información, o de consulta u obtención de copia de documentación se efectúen por medios tales como:

- a) Correo
- b) Teléfono
- c) Fax
- d) Internet

1.4.3. Plazos para responder

Disposiciones que establecen plazos para que la autoridad o instancia ante la que se presenta la solicitud de información, o de consulta u obtención de copia de documentación, decida sobre la misma y comunique lo resuelto al solicitante.

1.4.4. Excepciones a la entrega de información

Disposiciones que establecen excepciones específicas, limitadas y detalladas por las que la autoridad o instancia ante la que se presenta la solicitud de información, o de consulta u obtención de copia de documentación, puedan denegar la solicitud basándose únicamente en la naturaleza confidencial de la información o de los documentos solicitados, como aquéllos relacionados con las siguientes categorías:

- a) Seguridad nacional
- b) Documentos relacionados con procedimientos judiciales
- c) Información de compañías privadas
- d) Derechos de intimidad del individuo

1.5. Justificación para denegar

1.5.1. Fundamento jurídico para denegar

Disposiciones que requieren que cualquier decisión de negar una solicitud basada en motivos de confidencialidad debe estar específica y explícitamente prevista en la ley.

1.5.2. Justificación de denegación por escrito

Disposiciones que exigen que la decisión que niegue una solicitud se justifique por escrito.

1.5.3. Explicación proporcionada al solicitante

Disposiciones que exigen informar al solicitante la razón que justifica la decisión de negar su solicitud.

1.6. Mecanismos de impugnación y apelación

1.6.1. Impugnaciones

Disposiciones que establecen mecanismos de impugnación contra la decisión que deniega la solicitud de información, así como los procedimientos para su tramitación.

1.6.2. Apelaciones

Disposiciones que permiten al solicitante apelar la decisión ante una instancia superior o diferente, tanto en sede administrativa como judicial.

1.7. Publicación de actos oficiales y excepciones

1.7.1. Obligación de publicar

Disposiciones que establecen la obligación para las entidades que desempeñen funciones públicas o que administren recursos del Estado de publicar los actos oficiales de carácter general sobre los asuntos de su competencia, dentro de un plazo determinado contado a partir de la fecha de su adopción.

1.7.2. Excepciones

Disposiciones que establecen excepciones limitadas y específicas a la obligación de publicación anterior.

1.8. Sanciones o consecuencias por incumplimiento

1.8.1. Incumplimiento de plazos

Disposiciones que establecen sanciones y consecuencias por incumplimiento, incluyendo:

- a) Sanciones a quienes no cumplieron con las disposiciones.
- b) La imposibilidad de negarse a cumplir con una solicitud después de transcurrido un determinado plazo.

1.8.2. Denegación impropia de una solicitud

Disposiciones que establecen consecuencias cuando se invoque impropia la confidencialidad por parte de una autoridad o instancia como fundamento para negarse a cumplir con una solicitud de información, o de consulta u obtención de copia de documentación, tales como:

- a) Sanciones para los responsables.
- b) Nulidad del acto que negó la solicitud.
- c) Otras medidas.

1.8.3. Incumplimiento del requisito de publicación

Disposiciones que establecen consecuencias por el incumplimiento injustificado del requisito de publicación, tales como:

- a) Sanciones contra los responsables.
- b) Nulidad de la acción.
- c) Otras medidas.

1.9. Cumplimiento de sanciones

Disposiciones que atribuyen a un funcionario u órgano en especial el deber de velar por la aplicación de dichas sanciones o medidas.

2. MECANISMOS DE CONSULTA

Los elementos básicos en esta sección de la guía se refieren a las disposiciones que permiten a las personas que ejercen funciones públicas o administran recursos del Estado, solicitar y recibir aportes de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales, teniendo en cuenta la valiosa contribución de esos mecanismos de consulta para prevenir la corrupción.

2.1. Disposiciones generales

Disposiciones que establecen mecanismos para que quienes desempeñan funciones públicas o administran recursos del Estado efectúen consultas a la sociedad civil y a las organizaciones no gubernamentales sobre asuntos relacionados con las actividades de su competencia, que puedan ser utilizados para los propósitos de prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción.

2.2. Consulta previa a la toma de decisiones

Disposiciones que establecen la utilización de mecanismos de consulta previos a la toma de decisiones sobre asuntos públicos, con el propósito de que las autoridades o instancias que las efectúen cuenten con suficientes elementos de juicio para adoptar dichas decisiones con mayor acierto, y la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales puedan expresar sus opiniones y recomendaciones al respecto.

2.3. Disposiciones específicas

Disposiciones que prevén detalles sobre:

- a) Las materias que pueden ser objeto de consulta.
- b) Los criterios para determinar a quienes se va a consultar.
- c) El valor que se le da a la información o a los resultados que produzca la consulta.

2.4. Cumplimiento

Disposiciones que atribuyen a un funcionario u órgano en especial el deber de velar por el cumplimiento de las normas relacionadas con los mecanismos de consulta.

2.5. Medios de consulta y comunicación

Disposiciones que prevén la posibilidad de efectuar consultas a los integrantes de la sociedad civil y a las organizaciones no gubernamentales, con el objeto de facilitar la comunicación entre éstos y las entidades que desempeñan funciones públicas o administran recursos del Estado, utilizando medios tales como:

- a) Correo
- b) Teléfono
- c) Fax
- d) Internet

2.6. Mecanismos para informar a la sociedad civil

Disposiciones que contemplen que las entidades que desempeñan funciones públicas o administran recursos del Estado cuenten con mecanismos que les permitan orientar a los integrantes de la sociedad civil y a las organizaciones no gubernamentales acerca de cómo formular recomendaciones o sugerencias para mejorar su desempeño y garantizar la probidad de su gestión. Estas disposiciones deben requerir que dichas entidades cuenten con mecanismos que les permitan considerar debidamente las recomendaciones o sugerencias recibidas.

2.7. Formas de consulta

2.7.1. Requisito de publicación de borradores sobre acciones públicas

Disposiciones que prevén la obligación para las entidades que desempeñan funciones públicas o que administran recursos del Estado de publicar los proyectos de actos oficiales de carácter general sobre los asuntos de su competencia en un plazo determinado antes de su adopción, con el objeto de que durante dicho plazo los integrantes de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales puedan formular observaciones, recomendaciones o sugerencias con respecto a dichas acciones. Estas disposiciones deben exigir que las observaciones, recomendaciones o sugerencias recibidas sean tomadas en cuenta al poner en marcha las acciones.

2.7.2. Requisito de publicación de anteproyectos de ley

Disposiciones que establecen la obligación de que los organismos públicos publiquen los anteproyectos de legislación.

2.7.3. Referéndum y plebiscito

Disposiciones que permiten que los ciudadanos participen directamente en la toma de decisiones mediante referéndum y plebiscito.

2.7.4. Reuniones ciudadanas

Disposiciones que contemplan la celebración de reuniones públicas sobre temas concretos, a fin de debatir temas de interés general y reunir las opiniones de los miembros de la sociedad.

2.7.5. Participación en consejos y comités

Disposiciones que prevén la posibilidad de que integrantes de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales formen parte de consejos o comités asesores o consultivos de las entidades públicas. Estas disposiciones deben indicar también el valor que se le debe dar a la participación de los particulares en los mismos.

2.7.6. *Audiencias públicas*

Disposiciones que prevén la celebración de audiencias públicas por parte de quienes desempeñan funciones públicas o administran recursos del Estado, en las que los integrantes de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales puedan expresar sus opiniones, quejas, denuncias y recomendaciones en relación con sus actuaciones públicas. Estas disposiciones deben indicar el valor que se le da a lo escuchado en dichas audiencias.

2.8. Sanciones y consecuencias por incumplimiento

Disposiciones que establecen sanciones y consecuencias por el incumplimiento de obligaciones relativas a los mecanismos de consulta, tales como:

- a) Sanciones a los infractores.
- b) Nulidad de sus actos.
- c) Otras acciones.

3. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA

Los elementos básicos en esta sección de la guía se refieren a los mecanismos que permiten la participación activa de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los procesos de adopción de decisiones públicas, como parte de los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.

3.1. Disposiciones generales

Disposiciones que establecen la obligación para las entidades que desempeñan funciones públicas de contar con mecanismos que les permitan orientar a los integrantes de la sociedad civil y a las organizaciones no gubernamentales acerca de como presentar recomendaciones y sugerencias para mejorar su desempeño y garantizar la probidad de su gestión.

3.2. Denuncias

3.2.1. Derecho a presentar quejas

Disposiciones que permiten recibir, tramitar y resolver las quejas y reclamos que las personas formulen en relación con el cumplimiento de las funciones a cargo de las entidades que desempeñan funciones públicas.

3.2.2. Plazos para responder

Disposiciones que exigen a las entidades que desempeñan funciones públicas pronunciarse motivadamente y en plazos determinados respecto a las quejas y reclamos mencionados anteriormente.

3.3. Cumplimiento

Disposiciones que atribuyen a un funcionario u órgano en especial el deber de velar por el cumplimiento de las obligaciones anteriores.

3.4. Sanciones y consecuencias por incumplimiento

Disposiciones que establecen sanciones y consecuencias por el incumplimiento de las disposiciones que promueven la participación activa en la gestión pública, incluyendo:

- a) Sanciones a quienes incumplieron
- b) La imposibilidad de negarse a cumplir con una solicitud después de transcurrido un determinado plazo.

3.5. Presentación periódica de informes

Disposiciones que requieren a las entidades que desempeñan funciones públicas rendir informes periódicos acerca del trámite dado a las peticiones, recomendaciones o sugerencias formuladas por los integrantes de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales en relación con el desarrollo de su gestión, y de las medidas que se adoptaron como consecuencia de la evaluación de las mismas.

3.6. Programas de capacitación

Disposiciones relacionadas con programas de capacitación para los integrantes de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales, con el objeto de estimular y facilitar su participación en la gestión pública.

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

Los elementos básicos en esta sección de la guía se refieren a las disposiciones que permiten la participación activa de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en el seguimiento de la gestión pública, como parte de los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.

4.1. Disposiciones generales

Seguimiento, control y evaluación del desempeño de funciones públicas

Disposiciones que prevén mecanismos para facilitar, promover y obtener una activa participación de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales en el seguimiento de la gestión pública de quienes desempeñan funciones públicas o administran recursos del Estado.

Cooperación entre entidades públicas y sociedad civil

Disposiciones que prevén mecanismos para lograr que la participación de los integrantes de sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales que ejerzan actividades de seguimiento, control y evaluación de la gestión pública para prevenir la corrupción, se lleve a cabo en coordinación y colaboración con los órganos y autoridades estatales encargados de prevenir, detectar, investigar, sancionar y erradicar los actos de corrupción.

Cooperación entre quienes ejercen funciones públicas y sociedad civil

Disposiciones que prevén que quienes desempeñan funciones públicas o administran recursos del Estado, permitan, faciliten y presten colaboración a los integrantes de la sociedad civil y a las organizaciones no gubernamentales para la ejecución de sus labores de seguimiento, control y evaluación de sus actuaciones públicas en el marco establecido por la ley.

4.2. Formas de participación

4.2.1. Organización de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales

Disposiciones que regulen la manera en que los integrantes de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales pueden ejercer los mecanismos establecidos para su participación en el seguimiento, control y evaluación de la gestión pública por parte de quienes desempeñan funciones públicas o administran recursos del Estado.

4.2.2. Participación formal e informal de los ciudadanos

Disposiciones que permiten la participación de una persona o de grupos de ciudadanos informal o formalmente organizados.

4.2.3. Requisitos para la participación

Disposiciones que establecen los requisitos para la participación de una persona o grupos informales, tales como la inscripción ante una autoridad específica.

4.3. Denuncia de actos de corrupción y medidas de protección

4.3.1. Obligación de denunciar los actos de corrupción

Disposiciones que estimulen a las integrantes de la sociedad civil y a las organizaciones no gubernamentales a denunciar cualquier acto de corrupción del cual tengan conocimiento ante los órganos públicos responsables de prevenir, detectar, investigar, sancionar y erradicar la corrupción.

4.3.2. Mecanismos de protección

Disposiciones que requieran que dichos órganos públicos brinden protección a las personas que, de buena fe, denuncian actos de corrupción.

4.4. Conflictos de intereses

Disposiciones que afronten situaciones sobre conflicto de intereses en los que podrían encontrarse los integrantes de la sociedad civil o de las organizaciones no gubernamentales, por circunstancias tales como existencia de vínculos de parentesco, negocios o amistad o enemistad manifiesta con quien ejecute la actuación pública objeto de seguimiento, control y evaluación.

4.5. Cumplimiento

Disposiciones que atribuyan a un funcionario u órgano en especial en deber de velar por el cumplimiento de:

- a) Los mecanismos de protección establecidos con respecto a la denuncia de actos de corrupción.
- b) Las disposiciones sobre conflictos de intereses establecidas con respecto a la participación de la sociedad civil.

4.6. Sanciones y consecuencias del incumplimiento

4.6.1. Incumplimiento de las obligaciones de protección

Disposiciones que establecen sanciones y consecuencias por incumplir con las obligaciones de protección en cuanto a las personas que denuncian actos de corrupción.

4.6.2. Incumplimiento de las disposiciones sobre conflictos de intereses

Disposiciones que establecen sanciones y consecuencias por incumplir con las disposiciones sobre conflictos de intereses relacionados con la sociedad civil.

4.7. Mecanismos de impugnación

4.7.1. Peticiones y demandas judiciales

Disposiciones que prevén acciones que puedan ejercitar los integrantes de la sociedad civil o las organizaciones no gubernamentales para hacer efectiva su participación en la prevención de la corrupción pública, tales como peticiones o demandas judiciales para que se deje sin efecto, modifique o corrija una actuación pública irregular, o que atente contra el bien común, o que sea lesiva para el patrimonio del Estado.

4.7.2. Procedimientos para peticiones o demandas judiciales

Disposiciones que establecen los procedimientos necesarios para ejercitar peticiones o demandas judiciales para que se deje sin efecto, modifique o corrija una actuación pública irregular, o que atente contra el bien común, o que sea lesiva para el patrimonio del Estado.

4.7.3. Tramitación de peticiones o demandas judiciales

Disposiciones que analicen en detalle el trámite de las peticiones o demandas judiciales precedentes.

4.8. Grupos de supervisión formados por ciudadanos

Disposiciones que establecen mecanismos para que los ciudadanos puedan participar directamente en la vigilancia y evaluación de las actuaciones públicas, tales como conformación de veedurías ciudadanas para supervisar la ejecución de obras públicas, o conformación de auditorías ciudadanas para evaluar la gestión desarrollada.

4.9. Presentación periódica de informes

Disposiciones que requieren a las entidades que desempeñan funciones públicas o administran recursos del Estado rendir informes periódicos acerca del trámite dado a las peticiones, recomendaciones o sugerencias formuladas por los integrantes de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales en relación con el desarrollo de su gestión, y de las medidas que se adoptaron como consecuencia de la evaluación de las mismas.

4.10. Programas de capacitación

Disposiciones relacionadas con programas de capacitación para los integrantes de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales, con el objeto de estimular y facilitar su participación en el seguimiento de la gestión pública.

4.11. Mecanismos de cooperación

Disposiciones relacionadas con mecanismos tendientes a impulsar y facilitar la cooperación con los siguientes grupos, a fin de realizar estudios sobre temas vinculados a la prevención de la corrupción:

- a) Organizaciones académicas.
- b) Centros de estudio.
- c) Periodistas.
- d) Otras organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales.

4.12. Requisitos de divulgación

Disposiciones relacionadas con mecanismos destinados a crear conciencia ciudadana sobre la importancia de participar en la vigilancia de la gestión pública, de denunciar los actos de corrupción y de eliminar la tolerancia o el fomento de las prácticas corruptas, tales como:

- a) Campañas de divulgación a través de medios masivos de comunicación.
- b) Información en centros educativos y en entidades públicas.