

## **Ética y transparencia en la administración pública: anotaciones sobre el caso de Colombia**

**William Zambrano Cetina**

Los ciudadanos en todo el mundo se manifiestan. La novedad es que las marchas multitudinarias que hoy los congregan no aluden ya solamente a reclamos en la prestación de servicios públicos o a protestas por medidas controvertidas adoptadas por los gobiernos. Cada vez más ellas se hacen para exigir de los dirigentes estándares éticos en el ejercicio de las funciones públicas y para reclamar por su incumplimiento, llegando incluso a plantear la revocatoria de sus mandatos, y a convertir estos temas en factores determinantes del debate electoral y de la agenda legislativa.

Así, por ejemplo, se han visto sucesivos procesos de destitución (“impeachment”) en el caso de Brasil, intensos debates y dificultades para conformar el gobierno en el caso español, en tanto que en las últimas elecciones presidenciales en Francia, el rechazo a las actuaciones controvertidas desde el punto de vista ético de uno de los candidatos, alteró sustancialmente el curso de las elecciones, al tiempo que el ganador inscribió dentro de sus primeras tareas un riguroso proyecto sobre la moralización de la vida pública.

En la doctrina por su parte, cada vez más los conceptos de gobierno abierto y buena administración, gestión transparente, ética pública, deslinde de los intereses públicos y los privados, estructuran el entendimiento de la acción del Estado y de su relación con la sociedad, a un punto tal que pretender evadir su abordaje o desconocer su importancia resulta imposible para cualquier gestor público mínimamente responsable. Tal vez por ello, no pasa inadvertido para el mundo y llena de perplejidad (Naím, 2017), el contraste en la comprensión de estos conceptos entre la administración Obama y la del actual presidente de los Estados Unidos.

Para el caso de Colombia, hasta hace poco la mayor preocupación de los dirigentes públicos y de la sociedad era el tema del orden público y de la lucha contra diversos grupos armados, feroces actores de un conflicto interno de más de cincuenta años, que se convertía en el gran desafío del Estado para mantener las condiciones mínimas de convivencia. Hoy, en momentos en que se ha logrado un acuerdo y se hacen esfuerzos por consolidar una paz estable y duradera, la mayor preocupación es la de enfrentar como cruzada nacional las diversas manifestaciones de la corrupción y las deficiencias administrativas derivadas de ella, que afectan no solo la eficacia, sino ante todo la legitimidad de la acción estatal.

Se ha podido decir que la guerra no dejaba ver muchos problemas y en particular la magnitud de este fenómeno. (Carrillo. 2017) Y no es sorpresa entonces que el tema que han escogido buena parte de los candidatos a las elecciones presidenciales que se avecinan en Colombia como eje de sus propuestas, sea precisamente el del combate a la corrupción. Así las cosas, de la misma manera que resulta de la mayor importancia fortalecer la capacidad del Estado para responder al cúmulo de formidables tareas que involucra la implementación de los acuerdos alcanzados, es fundamental responder a este clamor ciudadano de un Estado más transparente en el que las funciones públicas se ejerzan con los más altos estándares de probidad y en el que los conceptos atrás enunciados no se queden en simple eslogan o en temáticas de moda sin efecto en la realidad.

En ese orden de ideas resulta pertinente interesarse de manera concreta sobre el alcance de los mismos, sus desarrollos y retos para el caso Colombiano. Para el efecto, a partir del inventario de los mandatos constitucionales que establecen un claro derrotero en materia de ética y transparencia para las funciones públicas, se presentan algunos desarrollos legislativos, y aportaciones jurisprudenciales relevantes, que se han dado en los últimos años, y que permiten percibir la manera como dichos conceptos se vienen aplicando en Colombia.

Al tiempo que, se hará referencia a algunos casos emblemáticos, que muestran la complejidad y la magnitud de los retos que enfrentan día a día los servidores públicos comprometidos con el respeto de la legalidad y con el cumplimiento de sus deberes. Al respecto se pretenderá mostrar cómo, a pesar de los numerosos y aberrantes casos de incumplimiento de los mismos, son también muchos los ejemplos de compromiso con los ideales republicanos de probidad y buen servicio que merecen resaltarse y que dan luces y esperanza para el devenir de la Administración.

#### ***A. Los mandatos constitucionales o el rico acervo normativo que orienta a los servidores públicos hacia el cumplimiento de sus deberes***

Colombia se estructura como un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (art. 1). Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (art. 2). La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. Y Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades (art.4). Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley (art.121). No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento (art. 122).

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. Al tiempo que la administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley (art. 209).

La Constitución es enfática en señalar que los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad y deberán ejercer sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento (art.123). Igualmente que mientras los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes, los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (art. 6).

A su vez, como enunciado genérico, pero lleno de significado, la Constitución señala que las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas. Es la constitución directamente la que señala una serie de parámetros y condiciones para el ejercicio de las funciones públicas y una serie de instrumentos para asegurar el cabal y recto cumplimiento de las mismas.

Así, ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben. Antes de tomar posesión del cargo, al retirarse del mismo o cuando autoridad competente se lo solicite deberá declarar, bajo juramento, el monto de sus bienes y rentas. (art. 123).

Sin perjuicio de las demás sanciones que establezca la ley, no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personalmente, o por interpuesta persona, contratos con el Estado, quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado o quienes hayan sido condenados por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales, delitos de lesa humanidad o por narcotráfico en Colombia o en el exterior.

Tampoco quien haya dado lugar, como servidores públicos, con su conducta dolosa o gravemente culposa, así calificada por sentencia ejecutoriada, a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño. (art. 123).

Los servidores públicos no podrán en ejercicio de sus funciones, nombrar, postular, ni contratar con personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente. Tampoco podrán nombrar ni postular como servidores públicos, ni celebrar contratos estatales, con quienes hubieren intervenido en su postulación o designación, ni con personas que tengan con estas los mismos vínculos señalados anteriormente. Se exceptúan de lo previsto en este artículo los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre ingreso o ascenso por méritos en cargos de carrera.

Salvo los concursos regulados por la ley, la elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas deberá estar precedida de una convocatoria pública reglada por la ley, en la que se fijen requisitos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, equidad de género y criterios de mérito para su selección.

De otro lado se señala que quien haya ejercido en propiedad alguno de los cargos de Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Miembro de la Comisión de Aforados, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Registrador Nacional del Estado Civil, no podrá ser reelegido para el mismo. Tampoco podrá ser nominado para otro de estos cargos, ni ser elegido a un cargo de elección popular, sino un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones (art. 126).

Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que manejen o administren recursos públicos, salvo las excepciones que fije la ley. (art.127). Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley (art. 128).

Los servidores públicos no podrán aceptar cargos, honores o recompensas de gobiernos extranjeros u organismos internacionales, ni celebrar contratos con ellos, sin previa autorización del Gobierno. (art. 129).

A este impresionante inventario, -por lo demás no exhaustivo-, aplicable a la mayoría de los servidores públicos, cabe agregar el exigente régimen de inhabilidades incompatibilidades y prohibiciones que estableció la Constitución de 1991 para los congresistas, quienes no podrán:

1. Desempeñar cargo o empleo público o privado;
2. Gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante las entidades públicas o ante las personas que administren tributos, ser apoderados ante las mismas, celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno. La ley establecerá las excepciones a esta disposición;
3. Ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades oficiales descentralizadas de cualquier nivel o de instituciones que administren tributos;
4. Celebrar contratos o realizar gestiones con personas naturales o jurídicas de derecho privado que administren, manejen o inviertan fondos públicos o sean contratistas del Estado o reciban donaciones de éste. Se exceptúa la adquisición de bienes o servicios que se ofrecen a los ciudadanos en igualdad de condiciones. (art. 180).

El funcionario que en contravención de lo que acaba de enunciarse, nombre a un Congresista para un empleo o cargo o celebre con él un contrato o acepte que actúe como gestor en nombre propio o de terceros, incurrirá en causal de mala conducta. Los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración (art. 182).

Por si quedara alguna duda, la Constitución señala que los congresistas perderán su investidura:

1. Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, o del régimen de conflicto de intereses, (salvo, en este último caso, de que se trate del debate y votación de proyectos de actos legislativos);
2. Por la inasistencia, salvo fuerza mayor, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura;
3. Por no tomar posesión del cargo, salvo fuerza mayor, dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse;
4. Por indebida destinación de dineros públicos;
5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado.

La pérdida de la investidura será decretada por el Consejo de Estado de acuerdo con la ley y en un término no mayor de veinte días hábiles, contados a partir de la fecha de la solicitud formulada por la mesa directiva de la cámara correspondiente o por cualquier ciudadano (art. 184). Por supuesto, no solo los congresistas están llamados a ajustarse al ordenamiento jurídico. El Presidente de la República, sometido es verdad a un procedimiento especial, será responsable igualmente de sus actos u omisiones que violen la Constitución o las leyes.

Corresponde a su vez al Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas y ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular, sin perjuicio del fuero que se reconoce para algunos altos cargo del Estado sometidos a un régimen especial. Para el efecto podrá ejercer preferentemente el poder disciplinario, adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la Ley. (art. 277)

## ***B. Algunos desarrollos legales relevantes y en particular de los principios de la Función Administrativa y de los instrumentos jurídicos en manos de los ciudadanos para el control de la acción pública***

Si como se ha visto, el marco constitucional es bastante profuso y significativo, y aquí apenas hemos enunciado algunos de sus principales elementos, no son menores los desarrollos legales que se han dado en Colombia a partir de estos mandatos, en numerosos ámbitos ligados al correcto ejercicio de las funciones públicas.

En particular cabe destacar, a título de ejemplo, los desarrollos dados al artículo 209 de la Constitución que establece los principios de la función administrativa, la cual, “está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”, a los que cabe agregar otros, incluidos en diferentes artículos de la Constitución, como por ejemplo el de buena fe (art 83).

En ese orden de ideas, la Ley 489 de 1998 sobre la organización y funcionamiento de la Administración, señala en su artículo 3, que la función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Principios que se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

A su vez, la ley 1437 de 2011 que contiene el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, señala que todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de ese Código y en las leyes especiales.

En relación con los que en el mismo código se enuncian, el legislador se tomó el trabajo de señalar su significado para orientar su aplicación. Así: 1) En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción. En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no *reformatio in pejus* y *non bis in ídem*; 2). En virtud del principio de igualdad, las autoridades darán el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones bajo su conocimiento. No obstante, serán objeto de trato y protección especial las personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta; 3). En virtud del principio de imparcialidad, las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin discriminación alguna y sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva; 4). En virtud del principio de buena fe, las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento leal y fiel de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes; 5). En virtud del principio de moralidad, todas las personas y los servidores públicos están obligados a actuar con rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas; 6). En virtud del principio de participación, las autoridades promoverán y atenderán las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y

comunidades encaminadas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública; 7). En virtud del principio de responsabilidad, las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitación de funciones, de acuerdo con la Constitución, las leyes y los reglamentos; 8). En virtud del principio de transparencia, la actividad administrativa es del dominio público, por consiguiente, toda persona puede conocer las actuaciones de la administración, salvo reserva legal; 9). En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de la misma; 10). En virtud del principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares; 11). En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa; 12). En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas; 13). En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.

Por si fuera poco el Legislador se ha encargado de desarrollar la importante batería de instrumentos jurídicos que la Constitución estableció para que las personas puedan exigir de los servidores públicos el cumplimiento de sus deberes.

Así, el legislador desarrolló la acción de tutela, mediante la cual toda persona puede reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Así mismo, el legislador reguló la acción de cumplimiento mediante la cual, toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.

La ley, así mismo reguló la acción popular para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

No sobra recordar que, además de los instrumentos anteriores, el Legislador está en posibilidad de establecer los demás recursos, las acciones, y los procedimientos necesarios para que puedan propugnar por la integridad del orden jurídico, y por la protección de sus derechos individuales, de grupo o colectivos, frente a la acción u omisión de las autoridades públicas.

Es importante recordar también que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas y que en el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.

Por si fuera poco, cualquier persona natural o jurídica podrá solicitar de la autoridad competente la aplicación de las sanciones penales o disciplinarias derivadas de la conducta de las autoridades públicas. No son pues normas, ni herramientas para hacerlas cumplir, las que faltan en Colombia para orientar el buen y honrado desempeño de los servidores públicos.

### **C. El énfasis cada vez mayor en los principios de transparencia y buena administración**

La importancia del derecho al acceso a la información pública reconocida no sólo en instrumentos de derecho internacional (Convención Americana Sobre Derechos Humanos (artículo 13), la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH (principio 4) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 19), entre otros), sino también en numerosas constituciones y normas nacionales (Walby & Larsen 2011), ha encontrado en Colombia especial desarrollo.

Las Constituciones de 1811 (Tunja, Capítulo I, numeral 28), 1812 (Cundinamarca, artículo 7º), 1821 (artículo 157), 1830 (artículo 154) y 1886 (artículo 45) ya reconocían el derecho de los ciudadanos de hacer peticiones ante las autoridades. Previamente a la expedición de la Constitución Nacional de 1991, se promulgaron distintas leyes en materia de derecho de petición y acceso a la información pública, entre las que se destacan los Decretos Ley 2733 de 1959 y 01 de 1984 y la Ley 57 de 1985. Pero es nuevamente la Constitución directamente la que sirve hoy de fundamento al derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública en los artículos 20, 23 y 74 superiores.

En la primera de estas disposiciones, se garantiza “a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación”. Lo cual para la Corte Constitucional colombiana conlleva la potestad de no sólo expresar ideas y opiniones, sino también de “*recibir, buscar, investigar, almacenar, procesar, sistematizar, analizar, clasificar y difundir informaciones, concepto éste genérico que cubre tanto las noticias de interés para la totalidad del conglomerado como los informes científicos, técnicos, académicos, deportivos o de cualquier otra índole y los datos almacenados y procesados por archivos y centrales informáticas*” (C.C. T-327/10)

Por su parte el artículo 23 de la Constitución Política, señala que toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. Igualmente que el legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.” prerrogativa esta que constituye un instrumento cardinal para la realización de los derechos a la información y al acceso a los documentos públicos.

A su vez el artículo 74 superior establece que “Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley.” Derecho que la jurisprudencia constitucional ha reconocido como “fundamental”, al tiempo que su contenido y alcance ha venido siendo complementado con lo dispuesto en diversos Tratados Internacionales de Derechos Humanos (C.C. T-608/13).

Desde el punto de vista legal, éstos derechos han sido desarrollados en distintas normas. Así, pueden mencionarse entre otras la: i) Ley 594 de 2000 - Ley General de Archivo de Colombia-, ii) Ley 1266 de 2008 a través de la cual establecieron disposiciones generales de hábeas data y se reguló el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la relativa a información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países, iii) Ley 1581 de 2012 por medio de la cual se dictaron disposiciones para la protección de datos personales y iv) Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en lo que respecta a su acápite sobre el Derecho de Petición al que se integra la Ley Estatutaria de Derecho de Petición.

Con todo, uno de los desarrollos legislativos más importantes lo representa la Ley 1712 de 2014, conocida como la Ley de transparencia y acceso a la información pública, la cual, no sólo reemplazó la Ley 57 de 1985, normativa que ubicó a Colombia como el primer país en Latinoamérica en establecer una ley en materia de acceso a la información (OCDE, 2014. P.13), sino que buscó regular de forma sistemática y ordenada los principios jurisprudenciales que sobre acceso a la información pública y transparencia se habían desarrollado en los últimos años.

Pero, no solo los esfuerzos en este campo ya venían de tiempo atrás, sino que actualmente es posible identificar una efervescencia de políticas y programas encaminados a promover la transparencia en la actividad estatal.

Así, entre las más importantes acciones se encuentran las siguientes: 1) La adopción de una política de Gobierno en línea, a través de la cual se busca que haya un Estado más eficiente, transparente y participativo, que preste mejores servicios a los ciudadanos a través del uso de las TIC (Secretaría de Transparencia, 2015). 2) La creación de: i) el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados –Sinergia-, y ii) el Sistema de Seguimiento de Metas de Gobierno – SISMEG-, por medio de los cuales se estableció una metodología para la rendición de cuentas, monitorear las metas y resultados del gobierno y evaluar las políticas públicas. (Secretaría de Transparencia, 2015). 3) La adopción de una política anticorrupción (DNP. 2013) y de rendición de cuentas a los ciudadanos (DNP 2010). 4) La vinculación de Colombia en abril de 2014 como miembro adherente a la Red de Transparencia y Acceso a la Información - RTA, la cual tiene como propósito el intercambio de información, prácticas y experiencias entre las entidades públicas que tienen a su cargo funciones en materia de transparencia y de acceso a la información pública. 5) La participación de Colombia desde septiembre el 2011 en



la Alianza para el Gobierno abierto (open government partnership), una iniciativa de carácter multilateral de la cual actualmente hacen parte 64 países, y cuyo objetivo es promover la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos, así como también el que estos tengan una mejor capacidad de respuesta frente a los ciudadanos, para que de esta forma, haya una mayor calidad de gobierno y de servicios.

En esta dirección, los integrantes de la iniciativa están comprometidos, entre otros, a aumentar la disponibilidad de la información de las actividades estatales, apoyar la participación ciudadana en la toma de decisiones y la formulación de políticas y a incrementar el uso de las nuevas tecnologías para permitir el acceso a la información y la rendición de cuentas (Secretaría de Transparencia 2017).

Mención especial merece el Documento CONPES No. 167 del 9 de noviembre de 2013. Allí se estableció como uno de los planes de acción la adopción de una estrategia para mejorar el acceso y la calidad de la información pública. En esta dirección se indicó que “Esta estrategia está orientada a aumentar la transparencia, disminuir las ventanas de oportunidad para la corrupción y facilitar su detección. En este sentido, es de resaltar que el país ha avanzado sustancialmente en las áreas de acceso y calidad de la información pública, por lo tanto, esta estrategia se orienta a mejorar y consolidar estos avances”.

Así, “para superar las deficiencias en el acceso y calidad de la información pública para prevenir la corrupción, las propuestas se enfocan en mejorar estos dos elementos con medidas que permitan adoptar estándares de calidad de la información pública.

Mecanismos como el seguimiento a la iniciativa de Gobierno en Línea liderada por el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones; la implementación del Proyecto de Fortalecimiento de la Gestión de la Información y las TIC que soportan el Control Fiscal Nacional, liderado por la Auditoría General de la República; el acompañamiento para la implementación de la ley de archivos a nivel nacional y territorial, y la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública en el nivel territorial, la adopción de lenguaje claro para el ciudadano en temas relevantes en la lucha contra la corrupción, la promoción de la publicación de datos abiertos en las entidades públicas, el fortalecimiento del IGA como instrumento de medición del cumplimiento de las normas estratégicas anticorrupción en las entidades territoriales y del Sistema de Información de Registro de Sanciones y Causas de Inhabilidad -SIRI- que opera la PGN. Igualmente, se espera aumentar el acceso a la información pública para prevenir la corrupción con medidas relacionadas con los sistemas de información sobre la inversión de los recursos de regalías, el acompañamiento a un número determinado de entidades territoriales en la implementación de la iniciativa Corporaciones en línea, y el desarrollo de portales de transparencia económica a nivel territorial”.

Mención especial igualmente, merece una reciente decisión del Consejo de Estado de Colombia que incorporó en sus considerandos “la cláusula de Buena Administración como principio y derecho incorporado en el ordenamiento jurídico colombiano”

En dicha sentencia, con ponencia del Magistrado y tratadista Jaime Orlando Santofimio, se desarrollan argumentos de gran relevancia para comprender el entendimiento actual de esta noción en Colombia.

Señaló la sentencia: “el ordenamiento constitucional fija los principios y valores fundamentales para la acción administrativa la cual, no tiene otra finalidad que la de realizar, en cada actuación, los postulados convencionales y constitucionales que dan sentido a la organización estatal.

4.7.- Tal cuestión encuentra un pertinente desarrollo legal en preceptos tales como el artículo 3° de la Ley 489 de 1998 y los artículos 23, 24, 25 y 26 de la Ley 80 de 1993 y 3° de la Ley 1437 de 2011, lo cual permite afirmar que a este entramado normativo subyace el principio jurídico de la Buena Administración, entendido este como un postulado normativo que ordena, en la mayor medida de las posibilidades fácticas y jurídicas, que la Administración garantice los derechos de los administrados cuando entran en interacción con ella, ejecute de buena fe y bajo el estándar de la debida diligencia los deberes funcionales que el ordenamiento jurídico convencional, constitucional y legal le ha confiado y adopte las decisiones que correspondan de manera razonable y ponderada conforme a los valores, principios y reglas que se desprenden del marco jurídico legal, constitucional y convencional.

4.8.- Así afirmado, resulta que no se trata de un enunciado meramente programático o aspiracional, pues el mismo trata, antes que nada, de la adscripción de un verdadero derecho fundamental a la Buena Administración o, lo que es lo mismo, la manifestación de una suerte de posiciones jurídicas, protegidas por el ordenamiento, de defensa, prestación positiva e igualdad cuya titularidad recae sobre los administrados.

4.9.- Así, los contornos de este derecho no implican cosa diferente a la garantía material o efectiva de ejercer una función administrativa volcada, de manera decidida, hacía la satisfacción de los derechos e intereses de los administrados, a la concreción de los principios convencionales y constitucionales en el proceder de la administración acorde al estándar de la debida diligencia, en la revaloración del principio de legalidad comprendido éste desde una perspectiva sustancial y garantística por oposición a estrechas lecturas formalistas, en la ponderada y suficiente motivación de las decisiones que se adopten, en el despliegue de una gestión oportuna y eficaz, en la realización del principio de economía como criterio rector de la acción administrativa, en la transparencia de su obrar y todas aquellas otras circunstancias que se tornan esenciales para satisfacer un postulado básico y axial en el marco del Estado Social y Democrático de Derecho cual es el de reconocer el empoderamiento de los ciudadanos como titulares de derechos y, por consiguiente, merecedores de una gestión administrativa de calidad”. (Consejo de Estado. 2017).

#### **D. Los grandes retos que se enfrentan para hacer realidad estos principios**

Frente a todas estas normas y a todos estos principios y a los innumerables esfuerzos por hacerlos coincidir con la realidad, se plantea la cruda realidad que enfrenta la administración pública colombiana y el conjunto de poderes públicos, con el contraste que día a día ofrecen las noticias que dan cuenta de los hechos de corrupción.

El listado es demasiado largo y doloroso. Por eso basta con señalar que a la hora de escribir esta ponencia se encuentra preso el fiscal anticorrupción, por hechos de corrupción, y que el responsable de la seguridad de una de las principales ciudades del país acaba de ser puesto preso. Es más, en meses recientes la persona encargada de disciplinar a los funcionarios y de vigilar sus conductas, vio anulada su elección en el marco de un debate ético sobre la manera en que la misma se realizó.

En todos los casos debe presumirse su inocencia, pero es claro que todos estos hechos son un síntoma de las dificultades a las que se enfrenta la administración para hacer realidad estos principios. Por eso resulta más importante resaltar esfuerzos como los que ha premiado el Departamento administrativo de la Función Pública con el programa de buenas prácticas administrativas, -cuyas principales propuestas se enlistan en la bibliografía de esta ponencia- o el código de integridad construido de la mano de miles de servidores comprometidos con los principios constitucionales que aquí se han largamente enunciado.

Este Código inicia con una verdad poderosa: “para lograr organizaciones y servidores públicos íntegros no basta con adoptar normas e instrumentos técnicos. También es indispensable que los ciudadanos, los servidores y las organizaciones públicas se comprometan activamente con la integridad en sus actuaciones diarias. Es decir, para avanzar en el fomento de la integridad pública es imprescindible acompañar y respaldar las políticas públicas formales, técnicas y normativas con un ejercicio comunicativo y pedagógico alternativo que busque alcanzar cambios concretos en las percepciones, actitudes y comportamientos de los servidores públicos y los ciudadanos.

Así el Departamento Administrativo de la Función Pública decidió crear un Código de Integridad “lo suficientemente general y conciso para ser aplicable a todos los servidores de las entidades públicas de la Rama Ejecutiva colombiana.

Como el mismo documento precisa “lo anterior no significa que no se encuentren en el país entidades y servidores que hayan trabajado de manera comprometida en la construcción del código de ética requerido por la normativa actual. Sin duda existen muchos ejemplos de entidades que han hecho esfuerzos valiosos por pensar, crear y socializar sus códigos éticos que no deben descartarse ni desecharse. Sin embargo, ante este panorama complejo nos planteamos la necesidad de redefinir el modelo de intervención de gestión ética descentralizada e impulsar una política de integridad de la administración pública con un enfoque pedagógico y preventivo.

En ese orden de ideas y a raíz de diferentes recomendaciones, consultas, investigaciones y diálogos, se formularon los tres elementos fundacionales del Código: 1 La construcción, aprobación e implementación de un Código tipo de conducta único para el sector público Colombiano. 2 La construcción de un sistema de formación e interiorización de los valores formulados en este Código. 3 El establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación de la implementación del Código.

La construcción participativa permitió, en primer lugar, empezar a informar a las entidades públicas y las organizaciones civiles sobre el proyecto de renovación de los Códigos de integridad. Así mismo, los servidores y ciudadanos que participaron tuvieron la oportunidad de tomarse el tiempo de pensar en la integridad de la administración pública, iniciando así un proceso pedagógico fundamental que debe continuarse a lo largo de la implementación de este Código. Finalmente, la construcción participativa del Código permitió recoger las perspectivas de los servidores públicos, quienes, a fin de cuenta, con su experiencia, conocen las dinámicas y exigencias del servicio público mejor que nadie, así como las actitudes que caracterizan una prestación íntegra del mismo.

En la etapa investigativa de este proceso el Departamento Administrativo de la Función Pública encontró, de manera continua, la insistencia en la importancia de que el proceso de construcción del Código fuera participativo y acogiera tanto las opiniones de los servidores públicos, como las de los ciudadanos. Por ello más de 25,000 servidores públicos y ciudadanos votaron en buzones y plataformas web, para así ayudar a identificar los cinco valores más importantes del servicio público.

Así en el Código se encuentra una definición para cada valor y una lista de las acciones que orientan el comportamiento de los servidores públicos.

Los valores que el Código identificó fueron: HONESTIDAD: Actúo siempre con fundamento en la verdad, cumpliendo mis deberes con transparencia y rectitud, y siempre favoreciendo el interés general. RESPETO: Reconozco, valoro y trato de manera digna a todas las personas, con sus virtudes y defectos, sin importar su labor, su procedencia, títulos o cualquier otra condición. COMPROMISO: Soy consciente de la importancia de mi rol como servidor público y estoy en disposición permanente para comprender y resolver las necesidades de las personas con las que me relaciono en mis labores cotidianas, buscando siempre mejorar su bienestar. DILIGENCIA: Cumplo con los deberes, funciones y responsabilidades asignadas a mi cargo de la mejor manera posible, con atención, prontitud, destreza y eficiencia, para así optimizar el uso de los recursos del Estado. JUSTICIA “Actúo con imparcialidad garantizando los derechos de las personas, con equidad, igualdad y sin discriminación.

Son iniciativas como esta y la actuación de miles de funcionarios en Colombia los que nos hacen pensar en las mejores perspectivas para la administración.

## **Bibliografía**

- AGA Colombia <http://agacolombia.org> /Plan de acción 2015-2017 / 2017-2019 Colombia
- Caballero, Liliana. Integridad para construir confianza. La experiencia Colombiana. Presentación de la Directora de la Función Pública-Colombia. Red de Integridad Pública de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 18 de mayo de 2017
- Carrillo, Fernando “El humo de la guerra no nos dejaba ver la corrupción”: Entrevista con María Jimena Duzán. *Revista Semana*. 2/3/2017
- Consejo de Estado. Sección Tercera, Sentencia 11001032600020150016500 (55813), 10/11/16 M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.
- Corte Constitucional. Sentencia T-327/10
- Corte Constitucional. Sentencia. T-608/13.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. Valores del Servicio Público. Código de Integridad.
- Departamento Nacional de Planeación. 2017 D.N.P. “Caja de Herramientas de PISCC” <https://www.dnp.gov.co/cajaherramientas/Paginas/default.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación. Documento CONPES No. 167 del 9 de noviembre de 2013.
- Departamento Nacional de Planeación. D.N.P Documento CONPES 3654 del 12 de abril de 2010.
- Gobernación de Boyacá. – Secretaria de Cultura y Turismo. “Los Hijos Enseñan a sus Padres e Intercambian Saberes” <https://www.youtube.com/watch?v=xwfQWBN051I>

- Hospital Universitario San José de Popayán “Nuestra sonrisa nos permite prestar un servicio más humano en el Hospital Universitario San José de Popayán”.  
<https://www.youtube.com/watch?v=4vP4pV4n3Uk>
- Kevin Walby & Mike Larsen. Access to Information and Freedom of Information Requests: Neglected Means of Data Production in the Social Sciences. *Qualitative Inquiry*, Vol. 18, No. 1, 2011, p. 31.
- Ministerio de Salud y Protección Social. “Minsalud en lengua de señas, una historia incluyente” <https://youtu.be/FFUXSAkZSYE>
- Naím, Moisés. “Cinco ideas que Trump mató”. *El observador Global. Opinión. El País*. 18 junio 2017.
- OECD, Open Government in Latin America, OECD Publishing, 2014
- Red de Salud Centro ESE. “Programa entretejidos rehabilitación integral”  
<https://www.youtube.com/watch?v=u7lmSPndB-4>
- Sociedad de Activos Especiales S.A.S. “Función Pública” <https://youtu.be/ekDNdwsZxH8>
- Departamento Nacional de Planeación. “Estrategia de apoyo para la gestión territorial”  
<https://www.youtube.com/watch?v=XSmBrfK4obY>
- Secretaria de Transparencia. Plan de Acción del Gobierno de Colombia. Open Government Partnership.  
[http://wsp.presidencia.gov.co/secretaria-transparencia documents/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20del%20Gobierno%20de%20Colombia%20OGP.pdf](http://wsp.presidencia.gov.co/secretaria-transparencia/documents/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20del%20Gobierno%20de%20Colombia%20OGP.pdf).

## **Reseña biográfica**

### **William Zambrano Cetina**

Socio Fundador de la firma OZ & Asociados. Abogados Consultores  
Profesor de Carrera Académica de la Universidad del Rosario de Bogotá.  
Ex Vicepresidente del Consejo de Estado de Colombia.  
Ex Presidente de la Sala de Consulta y Servicio Civil.  
Ex Magistrado Auxiliar de la Corte Constitucional  
Ex asesor de las Consejerías presidenciales de Desarrollo constitucional, Modernización del Estado y Desarrollo Institucional  
Ex Director del Máster en Derecho Administrativo de la Universidad del Rosario  
Ex Director del Área de Derecho Público de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.  
Ex alumno de la Escuela Nacional de Administración de Francia  
Ex Investigador del Centro de Estudios en Ciencia Administrativa (CERSA) de la Universidad de París II.  
[william.zambrano@urosario.edu.co](mailto:william.zambrano@urosario.edu.co) [wzambrano@ozyasociados.com](mailto:wzambrano@ozyasociados.com) @wzcsq