

Conferencia Regional Anticorrupción para América del Sur y México

Cartagena de Indias, Colombia 6 – 10 mayo 2019

Declaración

Funcionarios de alto nivel de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay, Perú y Uruguay, con representantes de la sociedad civil y aliados para la promoción del desarrollo se reunieron en Cartagena de Indias, Colombia, del 6 al 10 de mayo de 2019, con el propósito de estudiar y analizar los aspectos sustantivos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) y promover la creación de alianzas para acelerar su implementación en apoyo a la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 en América del Sur y México. Esta plataforma surge a partir del impulso generado por la cumbre anticorrupción del Reino Unido que tuvo lugar en Londres, el 12 de mayo de 2016.

La conferencia se enfocó en cuatro áreas temáticas, las cuales fueron identificadas a partir de diversos instrumentos internacionales como el Compromiso de Lima y las discusiones con las diferentes autoridades nacionales, así como el análisis de las recomendaciones formuladas durante el primer ciclo del Mecanismo de Examen de Aplicación de la CNUCC.

Agradecemos la participación y el concurso de la sociedad civil en esta conferencia y apreciamos su valiosa contribución en los diferentes temas. Los participantes de los países dan la bienvenida al documento elaborado por la sociedad civil que incluye recomendaciones sobre cada uno de los 4 temas discutidos durante la conferencia¹.

Los participantes, en particular los miembros de la sociedad civil reconocen la importancia de atender otros temas relevantes para la lucha contra la corrupción, como la separación de poderes, el combate a la impunidad, la independencia judicial, entre otros. Todo esto, en vigencia de la democracia y el Estado de derecho².

La Conferencia reconoció la importancia de tener en cuenta los mecanismos, estudios y leyes modelos de organismos internacionales y regionales en los temas anticorrupción, tales como el Grupo de Trabajo contra el Cohecho Transnacional de la OCDE, el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) de la OEA, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), entre otros.

¹ Documento final de la mesa redonda de organizaciones de la sociedad civil en el marco de la Conferencia Regional para América del Sur y México contribuyendo a la aceleración de la implementación de la CNUCC en América Latina.

²<https://www.datasketch.co/p/recomendaciones-de-la-sociedad-civil-a-los-estados-para-el-avance-de-la-lucha-contra-la-corrupcion-en-la-region>

Las siguientes recomendaciones fueron acordadas:

Compromiso general

Los participantes afirmaron la necesidad de fomentar por parte de los Estados la implementación de las recomendaciones emanadas de los reportes de su grupo de examen de la aplicación (IRG por sus siglas en inglés) de la CNUCC.

Recomendaciones en cada área temática

I. Sistemas de Integridad con Enfoque en Conflictos de Interés y Declaraciones de Ingresos y Activos.

Acción propuesta #1: Implementar un enfoque basado en riesgos.

- *Establecer una metodología de identificación y gestión de riesgos que se enfoque en la clasificación de los riesgos y que permita un uso racional y eficiente de los recursos, con el fin de enfocarse donde se concentran las principales brechas de integridad y las áreas más sensibles en la comisión de conductas corruptas.*
- *Asegurar los recursos (humanos, económicos y materiales) necesarios para el desarrollo e implementación de políticas públicas de integridad.*

Acción propuesta #2: Conflictos de intereses.

- *Identificar y gestionar los conflictos de intereses considerando la implementación de una metodología de gestión de riesgos.*
- *Acompañar el marco general de identificación y gestión de conflictos de intereses de cada país con políticas específicas que permitan su aplicación a nivel operativo.*
- *Asegurar que, internamente, las entidades públicas cuenten con un sistema de integridad que se ajuste a las necesidades y características culturales propias, así como garantizar el correcto cumplimiento del mismo, bajo la presentación de información pública de los porcentajes de cumplimiento e implementación de los mismos.*
- *Reformar el marco normativo correspondiente y realizar las adecuaciones necesarias para la gestión de riesgos de corrupción.*

La Contraloría General de la República de Chile ofrece compartir su experiencia en la creación del sistema de integridad institucional
--

Acción propuesta #3: Conflictos de intereses.

- *Establecer las estructuras, controles, herramientas, lineamientos normativos o procedimientos utilizados para identificar y prevenir los conflictos de intereses y mejorar las existentes.*
- *Reconocer la necesidad de fortalecer los siguientes aspectos en materias de conflicto de intereses, por medio del establecimiento de:*
 - ✓ Conceptos claros e inequívocos; por ejemplo, a través de la implementación de una guía no taxativa sobre las tipologías que se conocen;
 - ✓ Soluciones claras sobre cómo gestionarlos;
 - ✓ Orientaciones e instrucciones claras a los sujetos obligados;
 - ✓ Canales de asesoramiento y acompañamiento;
 - ✓ Canales de denuncia;
 - ✓ Programas de capacitación integral;
 - ✓ Sanciones en caso de incumplimiento de las obligaciones derivadas de las regulaciones sobre conflicto de interés.

Acción propuesta #4: Declaraciones patrimoniales y de conflicto de intereses.

- *Gestionar y utilizar las declaraciones patrimoniales y de intereses para identificar los conflictos de interés y enriquecimiento ilícito.*
 - ✓ Promover la presentación de estas declaraciones por medios electrónicos, evitando, en lo posible el uso del papel.
 - ✓ El formulario de las declaraciones debe contener conceptos claros que faciliten su llenado y posterior control.
 - ✓ Definir el universo de sujetos obligados bajo un enfoque de riesgos y la frecuencia con la que dichos sujetos deberán realizar sus declaraciones.
 - ✓ Promover el control del contenido de las declaraciones mediante un uso intensivo de la tecnología y utilizando un enfoque de riesgos.
 - ✓ Realizar monitoreos a las declaraciones que permitan identificar a tiempo posibles actos de enriquecimiento ilícito, mediante el incremento injustificado del patrimonio.
 - ✓ Asegurar la interoperabilidad de las bases de datos, mediante un marco normativo (sea legal o reglamentario) que asegure el acceso de la autoridad encargada del control a dichos sistemas.
 - ✓ Promover la transparencia activa de la manera más amplia posible (resguardando los datos sensibles) de la información que permita un adecuado control social.
 - ✓ Definir, aplicar, socializar y difundir las sanciones en caso de incumplimiento de las obligaciones derivadas del sistema de declaraciones.

La Contraloría General de la República de Chile ofrece compartir la experiencia de creación de un sistema de declaraciones juradas creado con recursos propios y en el cruce de bases de datos.

La Contraloría General de la República de Chile ofrece compartir la experiencia en la creación de un sitio web (www.infoprobidad.cl) cuyo objetivo es entregar datos abiertos enlazados de acuerdo a los estándares definidos por la W3C para la Web Semántica.

Acción propuesta #5: Construcción de capacidades.

- *Reconocer la importancia de promover la creación de capacidades, específica y diferenciada, para los encargados de la actividad de control por una parte y, por la otra, para quienes cumplen una función pública en términos generales.*

Acción propuesta #6: Reforma normativa.

- *Destacar la importancia de que los poderes legislativos contribuyan decididamente con las modificaciones legales necesarias para implementar las recomendaciones aquí planteadas, en línea con los compromisos internacionales asumidos por los Estados.*
- *Hacer un llamado al poder ejecutivo, cuando dichas modificaciones dependan de la potestad reglamentaria que les es propia.*

Acción propuesta #7: Promover la probidad en el sector privado, partidos políticos y organizaciones sin ánimo de lucro.

- *Reconocer la importancia de promover la probidad en el sector privado, partidos políticos y organizaciones sin ánimo de lucro sobre todo en su relación con el sector público.*
- *Reiterar que la prevención y lucha contra la corrupción requiere del trabajo conjunto entre los sectores público, privado y la sociedad civil.*
- *Impulsar la promoción de una cultura de integridad desde el nivel inicial, incrementando gradualmente la participación de los estudiantes en los siguientes niveles educativos”.*

La Contraloría General de la República de Chile ofrece compartir la experiencia de trabajo de la Alianza Anticorrupción CNUCC-Chile, como plataforma de coordinación interinstitucional.

Acción propuesta #8: Garantizar los medios para poner en conocimiento de las autoridades competentes los hechos de corrupción y los procedimientos para que estas tomen acciones.

- *Garantizar los medios que permitan a las personas poner en conocimiento de las autoridades competentes los hechos de corrupción que conozcan, así como también el definir procedimientos para que dichas autoridades deban tomar acciones al respecto, sea para investigar o desestimar una investigación.*
- *En estos casos, garantizar la protección del reportante, tanto a nivel personal como laboral.*

Acción propuesta #9: Trabajar de manera conjunta con otros países.

- *Compartir experiencias y datos para mejorar las capacidades nacionales y facilitar el trabajo conjunto en la lucha contra la corrupción.*

II. Responsabilidad de Personas Jurídicas con Énfasis en la Adecuación de los Sistemas de Cumplimiento Corporativo.

Acción propuesta #1: Estudios y conocimiento.

- *Realizar estudios de los regímenes de responsabilidad de personas jurídicas para conocer mejor el contexto de cada jurisdicción y los espacios o situaciones más propensas a corrupción por parte de las personas jurídicas.*
 - ✓ Focalizar la lucha contra la corrupción en el ámbito privado, no solo en los individuos sino también en las personas jurídicas;
 - ✓ Desarrollar diagnósticos y estudios adecuados de los regímenes de responsabilidad de personas jurídicas aplicables en la región y de esa manera planear actividades con relación a las debilidades y fortalezas de estos;
 - ✓ Desarrollar una propuesta de normativa modelo en responsabilidad de personas jurídicas con enfoque administrativo y enfoque penal para la región, partiendo de los éxitos y debilidades de las leyes modelos y estudios de organismos internacionales;
 - ✓ Conformar una comisión de expertos de países para ofrecer soporte en legislación para que los países puedan compartir buenas prácticas con relación a sus normativas nacionales;
 - ✓ Desarrollar guías para fiscales, jueces y autoridades administrativas que establezca criterios para atribuir o descartar la responsabilidad de las personas jurídicas (que incluya criterios sobre adecuación o no del programa de integridad);
 - ✓ Elaborar lineamientos para la implementación de programas de Integridad (destinado a empresas y otras personas jurídicas, tanto para prevenir hechos de corrupción como para reportarlos, y concientizar sobre las ventajas de hacerlo);
 - ✓ Desarrollar encuentros que culminen en compromisos únicos que deberán adaptarse en fecha preestablecidas a corto, mediano y largo plazo en relación a los programas de integridad de las empresas y la unificación de criterios de estos programas.

Acción propuesta #2: Capacitar y entrenar sobre investigaciones de personas jurídicas (Clínica de casos).

- *Capacitar a investigadores y fiscales en técnicas especiales de investigación con énfasis en las investigaciones a personas jurídicas sobre delitos de corrupción (como técnicas contables y búsquedas selectivas en bases de datos). Capacitar a auditores, autoridades fiscales y otras pertinentes en la detección de posibles actos de corrupción.*
- *Estudiar los modelos exitosos de la región y el mundo para analizar intercambios y cooperación técnica entre los países (Argentina, Brasil, Chile y Colombia).*

Acción propuesta #3: Crear un sistema de intercambio de información.

- *Analizar la pertinencia de establecer una red informal de intercambio de información a nivel interno y regional entre organismos encargados de aplicar la ley en investigaciones sobre personas jurídicas en casos de corrupción en colaboración con otras redes de cooperación ya existentes en la región con la finalidad de evitar la duplicidad de esfuerzos.*
- *Analizar intercambios y cooperación técnica entre los países (Argentina, Brasil, Chile y Colombia).*

Acción propuesta #4: Lograr la efectividad de los Programas de Integridad.

- *Poner a disposición capacitaciones periódicas a las personas jurídicas en sus programas de integridad y en el conocimiento del alcance de la regulación normativa de cada país.*
- *Capacitar oficiales de cumplimiento y auditores en las personas jurídicas para prevenir casos de corrupción y generar mecanismos de auto regulación.*
- *Trabajar con pequeñas y medianas empresas, así como organizaciones sociales para la elaboración de programas de cumplimiento que se adecuen a la realidad y necesidad de cada organización*
- *Mejorar la interacción entre órganos administrativos del Gobierno y las personas jurídicas para asesorar a éstas en la implementación de los programas de cumplimiento.*
- *Capacitar a las empresas y otras personas jurídicas de los países de la región en programas de integridad y políticas preventivas de hechos de corrupción, las cuales deben adecuarse a sus realidades y necesidades.*
- *Considerar la interacción de las personas jurídicas con Órganos de Gobierno para que éstos las asesoren en la implementación de dichos programas de integridad.*

Comentarios del Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional del Estado Plurinacional de Bolivia sobre esta temática:

Las empresas y otras personas jurídicas de los países de la región deben ser capacitadas para implementar programas de integridad y políticas preventivas de hechos de corrupción, las cuales deben adecuarse a sus realidades y necesidades. Además, se debe considerar la interacción de las personas jurídicas con Órganos de Gobierno para que éstos las asesoren en la implementación de dichos programas de integridad.

Respecto a la lucha contra la corrupción a las personas jurídicas, considero muy importante implementar normativa administrativa y penal tomando como referencia

leyes internacionales y modelos exitosos de países de la región, como es el caso de países como Argentina, Brasil y Chile.

Una propuesta para lograr este fin es consolidar una comisión de representantes de los distintos países para que puedan compartir las buenas prácticas en relación a sus normativas aplicables y establecer una red informal de intercambio de información a nivel interno y regional entre organismos encargados de aplicar la Ley en investigaciones sobre personas jurídicas en casos de corrupción.

III. Protección de Reportantes.

Acción propuesta #1 Ahondar en el conocimiento del concepto de reportante.

- *Mejorar el conocimiento del concepto de protección de reportantes.*
 - ✓ Concientizar a la sociedad en general acerca del valor que tienen los reportantes para la lucha contra la corrupción (por ejemplo, a través de la realización de investigaciones o publicaciones y divulgación de estadísticas sobre casos de personas reportantes y sus resultados – bajo anonimato si es necesario);
 - ✓ Capacitar y concientizar acerca de los estándares internacionales y experiencias de diferentes países en la materia;
 - ✓ Aclarar la diferencia conceptual entre personas reportantes y testigos en procesos penales; así como con otras figuras previstas en la legislación nacional que pudieran generar confusión;
 - ✓ Clarificar el concepto de reportantes de corrupción en regímenes administrativos, civiles y disciplinarios;
 - ✓ Aclarar la diferencia entre personas reportantes y el reporte de conflictos laborales individuales;
 - ✓ Publicar información sobre los diferentes canales y procedimientos de reporte y las medidas de protección disponibles.

Acción propuesta #2: Instrumentos normativos para la protección adecuada de personas reportantes

- *Todos los Estados deberían considerar revisar sus instrumentos normativos para la protección de las personas reportantes (con enfoque en la protección en el lugar de trabajo, entre otros) a fin de alinearlos con las buenas prácticas internacionales y extender la protección de reportantes al sector público y privado.*
 - ✓ Análisis de las brechas normativas;
 - ✓ Apoyo en el desarrollo de instancias de consulta con actores relevantes/ de interés a nivel nacional;
 - ✓ Comentarios sobre proyectos normativos;

- ✓ La normativa debe aclarar quiénes deben ser protegidos (por ejemplo, empleados, contratistas o prestadores de servicios por honorarios), cuáles son los canales de reporte autorizados (canales internos, canales externos) y prever medidas de protección, incluidas las que reducen el riesgo de represalias y las que pueden aplicarse en caso de que se produzcan;
- ✓ Apoyar la elaboración del borrador de esta normativa;
- ✓ Aclarar y prever las condiciones de exclusiones de la protección cuando el reportante haya denunciado un hecho que sabe falso para perjudicar a una persona;
- ✓ Aclarar la relación entre esta normativa y otra normativa clave (incluido protección de datos personales y acceso a la información pública).

Acción propuesta #3: Proporcionar garantías de anonimato y confidencialidad

- *Todos los Estados deberían adoptar un sistema de reporte eficiente que asegure el respeto de la confidencialidad y contemple la posibilidad de reportar de manera anónima.*
 - ✓ Explorar posibles soluciones técnicas para mantener una comunicación bilateral (entre el reportante y el receptor del reporte) manteniendo el anonimato o la confidencialidad, en su caso;
 - ✓ Promover el reporte confidencial como alternativa preferida al reporte anónimo;
 - ✓ Proveer orientación sobre la información a ser reportada (incluido tipo de temáticas y detalles requeridos para aclarar los hechos)
 - ✓ Proveer capacitación a las personas que reciben los reportes sobre cómo tramitarlos y sobre la importancia de respetar la confidencialidad y el anonimato (principio de la “necesidad de conocer”);
 - ✓ Tratar de ofrecer diferentes alternativas como los medios digitales para facilitar el reporte, particularmente en la utilización de medios ágiles y eficientes;
 - ✓ Fortalecer la confianza en el sistema de reporte al proveer datos y estadísticas de manera anónima sobre su funcionamiento y resultados.

Acción propuesta #4: Políticas y procedimientos de reporte.

- *Todos los Estados deberían adoptar/revisar políticas de integridad o procedimientos pertinentes a nivel nacional o institucional para facilitar el reporte y proveer una adecuada protección.*
 - ✓ Orientación sobre las responsabilidades (quién hace qué) y los procedimientos administrativos para la recepción de reportes con el fin de asegurar que los reportes puedan ser ingresados y tramitados de una manera ágil, segura e independiente (ámbito nacional e intrainstitucional);
 - ✓ Poner a disposición recursos para la capacitación en la forma de tramitar los reportes;
 - ✓ Orientación en la manera de comunicarse con el reportante y hacerle saber los avances o conclusiones del trámite;
 - ✓ Entrenamiento a las personas que reciben los reportes (primeros contactos/receptores), en temas tales como protocolos de seguridad, batería de preguntas, listas de chequeo y habilidades blandas;

- ✓ Entrenamiento en la elaboración de políticas y procedimientos de reporte interno;
- ✓ Identificar una agencia líder para proveer este apoyo y orientación;
- ✓ Aclarar el marco de competencias, así como las responsabilidades y funciones entre las agencias y los recursos necesarios para permitirles llevar a cabo sus funciones con relación a la protección de reportantes;
- ✓ Estudiar la posibilidad de incluir recompensas u otros incentivos a reportantes para propiciar la denuncia y el reporte;
- ✓ Verificar criterios mínimos de la protección a los denunciantes dirigidos a las autoridades encargadas de brindarla, atendiendo a los diversos tipos de protección (por ejemplo física, laboral, psicológica).

Acción propuesta #5: Interpretar la presentación de informes de buena fe.

- *Considerar proveer capacitación u orientación para las agencias competentes sobre cómo distinguir la presentación de informes de buena fe y cómo gestionarlos para asegurar que se brinde protección a las personas que tienen motivos razonables para creer que la información que proporcionan es verosímil, incluso si las investigaciones posteriores no pueden establecer pruebas de actos irregulares/del delito.*

Acción propuesta #6: Proveer orientación, legal o de otra naturaleza.

- *Considerar proveer orientación, legal o de otra naturaleza (y la manera de hacerlo), a potenciales personas reportantes teniendo en cuenta los recursos e infraestructura disponible (puede involucrar el apoyo de organizaciones de la sociedad civil, academia y otras organizaciones públicas).*

Acción propuesta #7: Panel regional de expertos.

- *Desarrollar un panel regional de expertos para fortalecer los sistemas de reporte y su monitoreo.*
 - ✓ Capacitación regional una vez al año.
 - ✓ Intercambio de experiencias.
 - ✓ Monitorear el funcionamiento de los diferentes canales de reporte mediante el intercambio de experiencias, buenas prácticas y éxitos obtenidos.

IV. Cooperación Internacional.

Acción propuesta #1: Autoridad central.

- *Considerar la posibilidad de designar como autoridad central en el ámbito de las solicitudes de cooperación internacional en materia penal a la autoridad competente para perseguir los delitos (titular de la acción penal).*

- *Reconocer que puede haber otras autoridades centrales que presten asistencia en las investigaciones y procedimientos correspondientes a cuestiones civiles y administrativas relacionadas con corrupción.*
- *En este contexto, se recomienda:*
 - *Garantizar la permanencia de los servidores públicos y una adecuada selección de los mismos a cargo de ser la autoridad central para dar continuidad y sostenibilidad a los procesos;*
 - *Brindar capacitación permanente tanto al personal de las unidades de cooperación internacional y demás funcionarios de la autoridad central, como a otros actores externos (jueces, policías, peritos, entre otros);*
 - *Garantizar la suficiencia de recursos humanos.*

Acción propuesta #2: Transmisión de información a través de correo electrónico.

- *Reconocer la importancia de la transmisión electrónica de información para la cooperación formal basada en las convenciones internacionales como la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción.*
- *Explorar la posibilidad de utilizar este mecanismo de cooperación informal, así como impulsar la adecuación normativa interna que facilite su uso que permitiría reducirlos tiempos de respuesta, agilizar los procesos, hacer más efectiva la investigación y reducir los gastos en el envío de documentos por correo físico.*

Acción propuesta #3: Aplicación de CNUCC.

- *Implementar herramientas de cooperación internacional previstas en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.*
 - ✓ *Elaborar una herramienta/guía que explique a las autoridades encargadas cómo avanzar en la implementación de la CNUCC en mecanismos de cooperación internacional propuestos por la Convención: Transmisión espontánea de información, Equipos conjuntos de investigación, Recuperación de activos y Técnicas especiales de investigación;*
 - ✓ *Definir criterios, parámetros o guías para transmitir la información de manera espontánea ante autoridades competentes;*
 - ✓ *Elaborar guías prácticas y protocolos de actuación de los equipos de investigación para garantizar la suficiencia presupuestaria y la operatividad de estos;*
 - ✓ *Promover la investigación patrimonial y financiera, a través del desarrollo de herramientas como mapas o listas de fuentes abiertas en materia patrimonial y capacitación especializada en materia patrimonial y financiera;*
 - ✓ *Establecer mecanismos de intercambio de información con las unidades de inteligencia financiera, incluyendo la posibilidad de solicitar el congelamiento de cuentas bancarias a las UIF que tengan la facultad de hacerlo;*

- ✓ Promover la realización de investigaciones espejo/paralelas con fines de persecución de lavado de activos y extinción de dominio (a través de protocolos de actuación);
- ✓ Adecuar legislaciones internas para enfrentar exitosamente procesos de recuperación de activos.

Acción propuesta #4: Extinción de dominio.

- *Incluir el decomiso sin que medie una condena o la extinción de dominio en el marco legal de países que aún no cuentan con este mecanismo, en los términos de la definición incluida en la CNUCC.*
- *Fomentar estrategias efectivas de cooperación en materia de recuperación de activos, independientemente de la denominación que dicha figura jurídica aplicable tenga en cada país.*

Acción propuesta #5: Buenas prácticas.

- *Promover buenas prácticas en temas de cooperación internacional*
 - ✓ Elaborar un mapa de los sistemas de gestión de las autoridades centrales en la región para identificar y compartir las buenas prácticas y lecciones aprendidas en temas de extradición y otros temas de cooperación;
 - ✓ Evaluar el impacto de las redes de cooperación existentes y proponer un plan de acción para optimizarlas y promover su uso;
 - ✓ Promover la cooperación extra regional a través de espacios de diálogo para identificar buenas prácticas y oportunidades de mejora. *Incentivar e intensificar la cooperación informal a través de redes ya existentes como OCDE, OEA y su mecanismo de seguimiento MESICIC y GAFILAT, entre otros.*