



LA DENUNCIA DE LA CORRUPCIÓN Y LA PROTECCIÓN AL DENUNCIANTE EN COLOMBIA

CONSEJO RECTOR

Carlos Angulo Galvis
José Alejandro Cortés Osorio
Andrés Echavarría Olano
Margarita Garrido Otoya
Guillermo Carvajalino Sánchez
Rosa Inés Ospina Robledo

JUNTA DIRECTIVA

Rosa Inés Ospina Robledo
Eulalia Arboleda de Montes
Daniel Uribe
María Elisa Bernal Bueno
Guillermo Vargas Ayala
Bernardo Rodríguez Ossa
Eduardo Wills Herrera

DIRECCIÓN EJECUTIVA

Gerardo Andrés Hernández Montes

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Claire Launay Gama, Directora
programática Iniciativas con
Sociedad Civil

Margarita Granados Castellanos,
Líder Temática de Control Ciudadano

Estefanía Ferro, Coordinadora
Red de Facilitadores Anticorrupción

Johana Cabra Mancipe, Coordinadora
del Centro de Asistencia Legal
Anticorrupción (ALAC)

CON LA PARTICIPACIÓN DE:

Luisa Cajamarca, Asistente de
Investigación, Observatorio Político
de América Latina y Caribe (OPALC),
Sciences Po

Sergio Nicolás Rocha Camargo,
Asistente sistema político

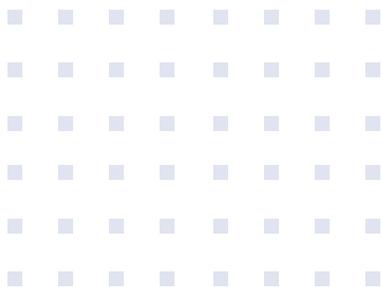
Juan Camilo Morales Salazar,
Consultor

Carlos Andrés Guevara Jiménez,
Consultor

CORRECCIÓN DE ESTILO Y DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN:

Eduardo Arias Villa,
Corrección de Estilo

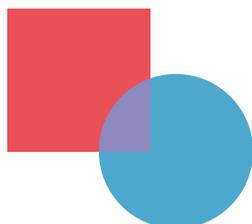
Cristian Mauricio Ruiz Parra,
Diseño y diagramación



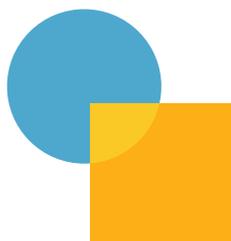
Corporación Transparencia por Colombia
@transparenciaco TransparenciaporColombia
PBX: (57 1) 610 0822
Carrera 45A n.º 93-61 Barrio La Castellana
transparencia@transparenciacolombia.org.co
www.transparenciacolombia.org.co
Bogotá D.C., Colombia © Corporación Transparencia por Colombia
Bogotá, Colombia. Abril 2020

Esta actividad fue posible gracias a la contribución de la Fundación Charles Léopold Mayer (FPH), del Observatorio Político de América Latina y Caribe (OPALC), Sciences Po, de la Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD), de la Fundación Interamericana (IAF), la Fundación Nacional para la Democracia (NED), el proyecto IMPACT Project, Transparency International Canada,

Gracias por su confianza, interés y apoyo institucional y económico.
El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de la Corporación Transparencia por Colombia y de ningún modo debe considerarse que refleja la posición de los donantes y cooperantes.



Contenido



INTRODUCCIÓN	05
PRIMERA PARTE: MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DE LA DENUNCIA Y PROTECCIÓN AL DENUNCIANTE	
1. ¿QUÉ ES UNA DENUNCIA?	08
2. EL MARCO NORMATIVO GENERAL DE LA DENUNCIA Y DE LA PROTECCIÓN A DENUNCIANTES	09
2.1. Las Convenciones internacionales	09
2.2. Otros mecanismos internacionales de referencia y orientación	10
2.3. El marco normativo nacional	11
3. EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA DENUNCIA Y LA PROTECCIÓN	14
3.1. Las competencias e instrumentos de las entidades para atender, investigar y sancionar la denuncia	14
3.2. Ausencia de mecanismos institucionales específicos de protección al denunciante de corrupción	19
SEGUNDA PARTE: LAS CONDICIONES DE LA DENUNCIA	
1. La disposición para denunciar y el aumento de denuncias en el país	22
2. Del denunciante al “whistleblower” - “alertador”	25
2.1. Un desconocimiento del denunciante	25
2.2. Whistleblowing y alertadores en América latina	26
2.3. Límites y obstáculos de la denuncia	27
TERCERA PARTE: RECOMENDACIONES	33
4. BIBLIOGRAFÍA	36
5. ANEXO 1 : LEGISLACIÓN COLOMBIANA RELACIONADA CON PROTECCIÓN A DENUNCIANTES, TESTIGOS, VÍCTIMAS DEL CONFLICTO Y OTROS ACTORES	40
6. ANEXO 2: APLICACIONES DE ORIGEN GUBERNAMENTAL	44

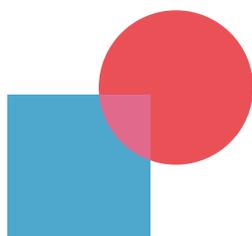
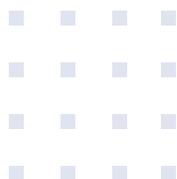
Introducción

En Colombia, la corrupción¹ administrativa, política y del mundo de los negocios afecta cada día más la legitimidad de las instituciones, al tiempo que desvía los recursos públicos disponibles hacia individuos y grupos particulares, afectando ampliamente a la sociedad en su conjunto y el acceso a derechos fundamentales como la salud, la educación y la vivienda, entre otros. Más aún, la corrupción ha asumido formas cada vez más complejas, que involucran una amplia variedad de actores y genera mayores impactos, que no sólo amenazan la democracia sino también la construcción de paz² y a las poblaciones más vulnerables. Ello muestra que la corrupción es un problema que merece un abordaje prioritario y, ante todo, un esfuerzo colectivo que debe involucrar a la sociedad civil de manera más amplia, más allá de los esfuerzos que el Estado desarrolle para sancionarla. Las 11.6 millones de personas que votaron a favor de la Consulta Anticorrupción en agosto de 2018 confirmaron la voluntad y responsabilidad ciudadana de movilizarse contra la corrupción. Aún más, de acuerdo con el Barómetro Global de la Corrupción (2019), 78 por ciento de los encuestados consideran que la denuncia puede marcar la diferencia en la lucha contra la corrupción, pero sostienen que si las personas denuncian los casos de corrupción sufrirán represalias.

En efecto, aún persisten importantes barreras que impiden transformar esa movilización en una denuncia efectiva: el acceso a información pública es muy débil y, en muchas zonas del país, nulo. Las condiciones para la denuncia son muy limitadas y en varios casos se convierten en amenazas y presiones externas a líderes y organizaciones sociales, a lo cual se suma la desconfianza de la ciudadanía en los canales estatales de denuncia de corrupción. (Transparencia International. 2019).

Considerando la denuncia como un mecanismo fundamental para la lucha contra la corrupción, pero también consciente de la necesidad de favorecer las condiciones de su ejercicio, en diciembre de 2017 Transparencia por Colombia creó el Centro de Asesoría Legal Anticorrupción (ALAC)³ cuyo propósito es ofrecer asesoría legal gratuita a cualquier

- 1 Definida por Transparency International como el abuso del poder delegado para el beneficio propio y en detrimento del interés general
- 2 Para más información sobre las formas de corrupción, ver el Informe sobre corrupción en territorios de paz realizado por Transparencia por Colombia, 2017. Disponible en: http://www.monitorciudadano.co/documentos/corruptcion_en_territorios_de_paz.pdf
- 3 El Centro de Asesoría Legal Anticorrupción se encuentra disponible en: <http://www.monitorciudadano.co/denuncia>; www.transparenciacolombia.org.co



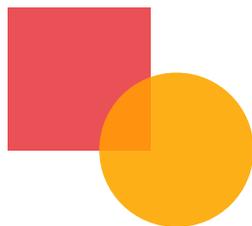
persona que desee denunciar un presunto caso de corrupción, con el fin de colaborar en el fortalecimiento de su denuncia y ponerla en conocimiento de las autoridades competentes.

Mediante este trabajo, Transparencia por Colombia ha diagnosticado una alta demanda de asesoría legal⁴, lo cual confirma la voluntad ciudadana de denunciar. Sin embargo, ALAC ha detectado también los riesgos y obstáculos a los cuales se enfrentan sus usuarios, en particular el vacío normativo en materia de denuncia y de protección a reportantes⁵ y denunciantes de actos de corrupción, la dificultad de constituir material probatorio y los riesgos de seguridad de los reportantes.

A partir de una revisión tanto de la información y experiencia de ALAC como de una diversidad de fuentes secundarias⁶, el presente documento propone una caracterización general de la denuncia y de la protección a denunciantes en el país. Esta caracterización no pretende abordar en profundidad cada uno de los aspectos de la denuncia y de la protección a denunciantes sino, por un lado, mostrar cómo están considerando y practicando ambos temas en el contexto social e institucional colombiano, y, por otro, generar unas recomendaciones desde Transparencia por Colombia, actor en el debate sobre la lucha contra la corrupción.

Este documento se divide en tres partes. En primer lugar, se plantea el marco jurídico e institucional de la denuncia y de la protección en Colombia. En segundo lugar, se analiza la práctica de la denuncia, es decir, las condiciones en las cuales opera o no opera la denuncia y el itinerario del denunciante. Finalmente se presentan los retos y recomendaciones que surgen del ejercicio de análisis.

-
- 4 Durante sus dos años de funcionamiento, el ALAC ha recibido 406 reportes, de los cuales 299 (73.5 por ciento) están relacionados con casos de presunta corrupción y por lo tanto susceptibles de recibir asesoría legal
 - 5 Mediante el término "reportante" se busca diferenciar a las personas que alertan sobre un presunto caso de corrupción sin necesariamente contar con material probatorio ni tener la intención inicial de denunciarlo formalmente. Las personas que deciden dar ese paso son identificadas como denunciantes.
 - 6 Ver bibliografía al final del documento

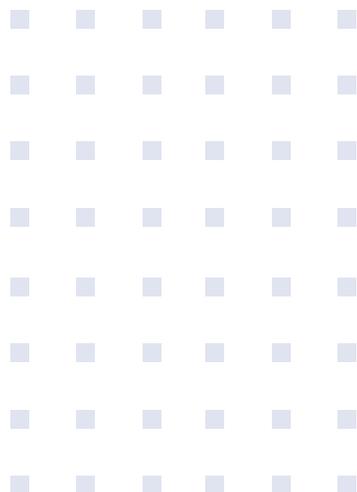


PRIMERA PARTE

Marco jurídico e institucional de la denuncia y protección al denunciante

La denuncia y la protección a denunciantes son temas intrínsecamente relacionados, aunque en la literatura suelen abordarse de manera separada. Es verdad que en la práctica puede ocurrir que el denunciante quiera denunciar pero no pueda formalizar su denuncia o que la denuncia exista pero que no se reconozca ni se proteja su origen, es decir el testigo o el denunciante. Sin embargo, aquí se considera que ambos temas deben tratarse desde una perspectiva integral.

Las normas internacionales y nacionales suelen dividirlos, ya que a veces no consideran la protección como una condición fundamental de la denuncia y por ende su necesaria articulación. La primera parte del documento pretende describir y comentar tanto la norma como el marco institucional de la denuncia y protección al denunciante.



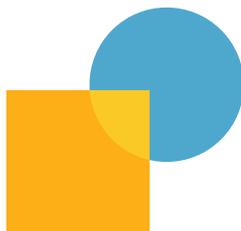
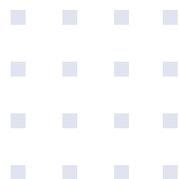
¿Qué es una denuncia?

1. ¿Qué es una denuncia?

Según su definición general, la denuncia “permite al ciudadano informar sobre eventos, riesgos, delitos, o situaciones que afectan derechos fundamentales, con el fin de que la entidad competente actúe de manera preventiva o correctiva” (Transparencia por Colombia. 2016). Se enmarca en un reporte ciudadano sobre un hecho concreto. En su definición jurídica, la denuncia de la corrupción es “la puesta en conocimiento ante una autoridad competente de una conducta posiblemente irregular, para que se adelante la correspondiente investigación penal, disciplinaria, fiscal, administrativa - sancionatoria o ético-profesional”. (Presidencia de la República. 2012)

Ambas definiciones plantean dos etapas inherentes a la denuncia: un reporte ciudadano sobre una posible conducta irregular con la intención de informar y alertar a las autoridades y la puesta en marcha de parte de las autoridades competentes de una investigación jurídica. Por lo tanto, la denuncia constituye un acto ciudadano individual y organizacional consciente, de alerta sobre un presunto hecho de corrupción, con la expectativa de que la autoridad responda y tome las medidas adecuadas. Ahora bien, es importante considerar el marco normativo e institucional que rige la denuncia.

2. El marco normativo general de la denuncia y de la protección a denunciantes



2.1 LAS CONVENCIONES INTERNACIONALES

Las convenciones internacionales contra la corrupción establecieron en la década de los años 90 la denuncia como un mecanismo preventivo contra la corrupción en los Estados. En este sentido tanto la Convención Interamericana de lucha contra la corrupción (CICC)⁷ como la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción (CNUCC)⁸ contienen disposiciones en materia de denuncia y protección a denunciantes, víctimas y testigos de actos de corrupción.

En materia de denuncia, la CICC, en su artículo 3 (denominado medidas preventivas) indica que “los Estados partes establecerán medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento”. (1997)

Por su lado la CNUCC, en su capítulo II, determina que “cada Estado debe considerar la posibilidad de establecer medidas y sistemas para facilitar que los funcionarios públicos denuncien todo acto de corrupción a las autoridades competentes en el marco del ejercicio de sus funciones.” (2004. Art. 5)

Asimismo, el artículo 13 de la CNUCC precisa que “los Estados deben adoptar medidas para garantizar que los ciudadanos puedan conocer los mecanismos anticorrupción y acceder a las instituciones responsables de la lucha contra la corrupción a través de la denuncia; incluso anónima.” (2004)

En materia de protección a denunciantes, la CICC, en el inciso 8 del artículo 3, establece que los estados partes convienen en considerar “sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad”. (1997)

⁷ Instrumento adoptado en el marco de la Organización de Estados Americanos (OE) y que entró en vigencia el 3 de junio de 1997. Disponible en: <http://www.oea.org/juridico/spanish/tratdos/b-58.html>

⁸ Instrumento que entró en vigencia el 14 de diciembre de 2005. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf

El marco normativo general de la denuncia y de la protección a denunciantes

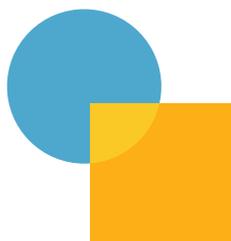


Por su lado, la CNUC es más precisa en este aspecto. En su artículo 33 dispone que “cada Estado Parte considerará la posibilidad de incorporar en su ordenamiento jurídico interno medidas apropiadas para proporcionar protección contra todo trato injustificado a las personas que denuncien ante las autoridades competentes, de buena fe y con motivos razonables” (2005). Esta misma convención también plantea un abanico de artículos sobre la protección a testigos, peritos y víctimas.

Es importante señalar que Colombia ratificó ambos tratados y los incorporó al cuerpo normativo nacional. Sin embargo, la forma con la cual las disposiciones internacionales están redactadas puede volverlas muy generales y muy flexibles y por lo tanto sujetas a interpretación del Estado. Ahora bien, el comité de Expertos del MESICIC⁹, instrumento que apoya jurídicamente a los Estados en sus esfuerzos para prevenir y combatir la corrupción y que hace seguimiento a la implementación de la CICC, ha hecho algunas recomendaciones para Colombia, entre otras: incluir de manera expresa a los denunciantes de corrupción en el Programa de Protección a Víctimas y Testigos de la Procuraduría y adoptar medidas para garantizar el funcionamiento de dicho programa.

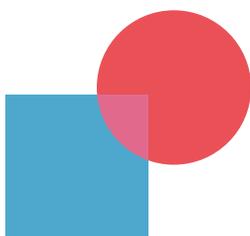
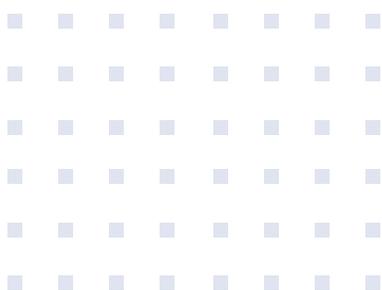
2.2 OTROS MECANISMOS INTERNACIONALES DE REFERENCIA Y ORIENTACIÓN

Varios principios y mecanismos internacionales complementan las disposiciones de los convenios internacionales y aportan elementos importantes a la temática. Entre otros, los 14 principios rectores de los países miembros del G20¹⁰ que incluyen por ejemplo la definición de un denunciante y la garantía de su anonimato; el Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que invita a que las empresas brinden canales de comunicación y protección a los denunciantes.¹¹



- 9 *Mechanism for the Implementation of the Inter-American Convention against Corruption implementado por la Organización de los Estados Americanos (OEA)*
- 10 *Para ver más sobre este tema se recomienda ver la investigación para apoyar la creación de un sistema unificado de protección a denunciantes de actos de corrupción de Badel, M. (2016)*
- 11 *Recomendación adoptada el 26 de noviembre de 2009, que busca que se “ofrezcan vías de comunicación y protección a las personas que no estén dispuestas a violar las normas profesionales ni la ética por instrucciones o presión de superiores jerárquicos, así como a las personas dispuestas a denunciar de buena fe y con motivos razonables violaciones a la ley, las normas profesionales o a la ética ocurridas dentro de la compañía”.*

El marco normativo general de la denuncia y de la protección a denunciantes



Finalmente, el movimiento mundial Transparencia Internacional, a través del documento “Proyectos de principios recomendados para la legislación de denuncia de irregularidades” (2009), recoge una serie de principios que sirven de guía para el fortalecimiento de las legislaciones existentes y la formulación de unas nuevas. Se trata de 27 principios recogidos en cinco temáticas grandes que toman en consideración las lecciones aprendidas de las legislaciones existentes y su implementación en la práctica. (Badel, M, 2016).

2.3 EL MARCO NORMATIVO NACIONAL

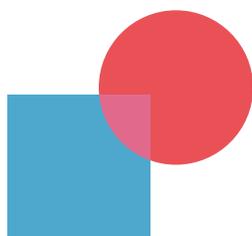
En Colombia, la legislación sobre denuncia y protección al denunciante es muy escasa y dispersa. Por un lado, se restringe esencialmente a una categoría de denunciante: el servidor público, y, por otro lado, contempla de manera muy dispersa los temas relacionados con la denuncia. Ello significa que no existe un marco legislativo y normativo integral para los temas de denuncia de la corrupción y protección. Son códigos y reglamentos específicos pero todavía dispersos. A continuación se presentan algunos textos legales de referencia que abordan el tema¹².

En primer lugar, la denuncia tiene un carácter obligatorio para el servidor público. El código de Procedimiento Penal establece que “toda persona debe denunciar a la autoridad los delitos de cuya comisión tenga conocimiento y deban investigarse de oficio”. (Art. 67). También, el Código Único Disciplinario, en su artículo 24, prescribe los deberes de todo servidor público, de los cuales encontramos “denunciar los delitos, contravenciones y faltas disciplinarias de los cuales tuviere conocimiento salvo las excepciones de ley”. (Actue. 2016). Sin embargo, este carácter obligatorio puede resultar contraproducente en la medida en que los servidores públicos carecen de condiciones y protección para cumplir con ese deber.

En segundo lugar, algunas leyes abordan el tema de la recompensa o incentivos a la denuncia no necesariamente relacionados con conductas tipificadas como delitos de corrupción. La Ley 1340 de 2009 dicta normas en materia de protección a la competencia

¹² En el anexo 1, se encuentra el detalle del marco legislativo en un cuadro realizado por Actue.

El marco normativo general de la denuncia y de la protección a denunciantes



y en su artículo 14 otorga a la Superintendencia de Industria y Comercio la posibilidad de “conceder beneficios a las personas naturales o jurídicas que hubieren participado en una conducta que viole las normas de protección a la competencia (...)”. El artículo 37 de la Ley 863 de 2003 en temas de denuncia de evasión y contrabando estipula que “el que denuncie hechos que constituyan inexactitud (...) aportando pruebas (...) tendrá derecho a una recompensa en dinero equivalente al 50 por ciento de las costas de fiscalización”. Según el politólogo Fernando Cepeda, es el único texto legislativo que reconoce explícitamente una recompensa en dinero cuando exista una propuesta válida. (Cepeda, F 2018).

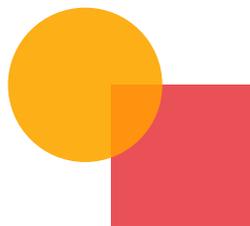
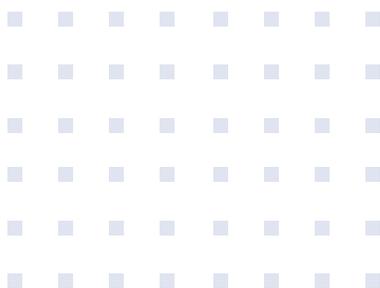
Cabe preguntarse si la recompensa representa un real incentivo para la denuncia. La respuesta es “no necesariamente”. En efecto, tal como lo plantea la ley, sólo se considera la recompensa en el caso en el que se aportan pruebas relevantes en el marco de un proceso de investigación adelantado. Ello significa entonces que la recompensa no se otorgaría en el momento de denunciar sino en una etapa posterior.

En este sentido no incentiva la denuncia sino más bien el proceso de investigación. Andrés Hernández, director de Transparencia por Colombia, refuerza este argumento afirmando que “los procesos penales por corrupción toman en promedio ocho años aproximadamente, por lo cual sería difícil incentivar la denuncia sabiendo que es necesario esperar este largo lapso y que incluso al final de la investigación el presunto acto de corrupción no sea juzgado como tal, lo cual dejaría sin piso la posibilidad de otorgar la recompensa”. (Transparencia por Colombia. 2018)

Además, el director de Transparencia por Colombia cuestiona la capacidad del Estado de entregar recompensas de carácter monetario. “Este tipo de recompensas podrían resultar inapropiadas en el contexto institucional y social colombiano. Por un lado, la fuente para el pago de las recompensas deberían ser los activos que fueron desviados mediante actos de corrupción y que el Estado logre recuperar, sin embargo la capacidad de la institucionalidad colombiana en esta última materia aun es débil.” (2019)

En tercer lugar, en cuanto a la protección a denunciantes existe una diversidad de

El marco normativo general de la denuncia y de la protección a denunciantes



medidas jurídicas en la legislación penal, laboral y disciplinaria¹³. En particular, la Ley 1941 de 2018 consagró algunas normas para la protección de víctimas, testigos, denunciantes y creó el programa general de protección a cargo del Ministerio del Interior. Sin embargo, no existen medidas y programas específicos e integrales para la protección de denunciantes por corrupción (BADEL, 2016, Pág. 6).

Finalmente, desde 2017 varios congresistas han propuesto proyectos de ley. Por ejemplo, el Senador Álvaro Uribe y el Senador Guillermo Antonio Santos (ley 076 2017), pero no han prosperado, no han tenido trámite y han sido finalmente archivados (Cepeda, 2018). Más recientemente, durante el primer año de gobierno de Iván Duque y después de los resultados de la consulta anticorrupción de agosto 2018, tres proyectos de ley que hacen referencia a la denuncia han sido presentados ante el Congreso de la República. Dos de ellos fueron propuestos por los organismos de control, la Procuraduría¹⁴ y la Fiscalía¹⁵ respectivamente, pero fueron rápidamente archivados.

El tercero fue propuesto por la Vicepresidencia de la República y actualmente está en revisión¹⁶. De hecho, su contenido fue enriquecido mediante aportes de distintas instancias públicas, privadas y sociales como los comentarios realizados por Transparencia por Colombia (2019), para así quedar en una segunda versión todavía en debate.

En conclusión, “no existe una legislación nacional dedicada” (Cepeda, 2018) e integral sobre el tema de la denuncia, es decir que contemple los denunciantes en su diversidad (tanto en el sector público como el sector privado); que busque eliminar los obstáculos de la denuncia como la constitución del material probatorio, y que garantice un ágil tránsito de la denuncia a la debida investigación jurídica. También, en materia de protección, el marco normativo sigue siendo muy disperso y escaso, poco relacionado y articulado con la legislación internacional.

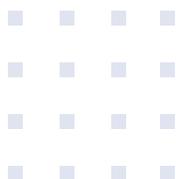
¹³ Ver anexo 1

¹⁴ El proyecto radicado por la Procuraduría General de la Nación: “Por la cual se adoptan medidas para promover la probidad administrativa, combatir la corrupción, establecer la responsabilidad penal de las personas jurídicas, fortalecer el Ministerio público y se editan otras disposiciones...” Disponible en: <https://www.incp.org.co/wp-content/uploads/2018/09/proyecto-ley-contra-corrupcion.pdf>

¹⁵ El proyecto radicado por la Fiscalía General de la Nación: “Por medio del cual se adoptan medidas en materia penal en contra de la corrupción” Disponible en: <http://www.fenalco.com.co/gesti%C3%B3n-jur%C3%ADdica/proyecto-de-ley-busca-dictar-medidas-en-materia-penal-en-contra-de-la-corrupci%C3%B3n>

¹⁶ Proyecto de ley No. ___ 2019. “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de análisis e incentivos de actos para combatir y prevenir la corrupción – “Ley Pedro Pascasio Martínez”. Disponible en: https://legislapp.mininterior.gov.co/media/archivos_proyectos/PL_008-19C.pdf

3. El marco institucional de la denuncia y la protección



3.1 LAS COMPETENCIAS E INSTRUMENTOS DE LAS ENTIDADES¹⁷ PARA ATENDER, INVESTIGAR Y SANCIONAR LA DENUNCIA

3.1.1 LOS TRES ÓRGANOS DE CONTROL

En el nivel nacional, tres órganos tienen competencia para recibir denuncias de corrupción, investigarlas y sancionar: La Procuraduría General de la Nación¹⁸, la Contraloría General de la República¹⁹ y la Fiscalía general de la Nación²⁰. Según el nivel y tipo de su competencia, la denuncia será remitida a uno o a varios de estos órganos, que intervienen en investigaciones distintas.

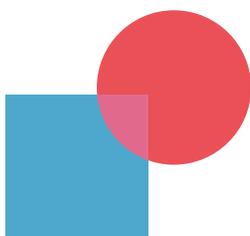
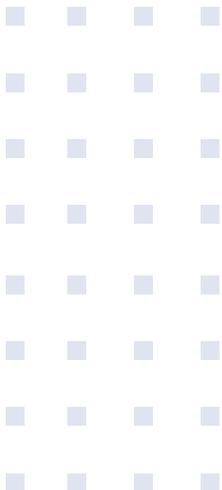
En efecto, la Procuraduría interviene en procesos disciplinarios. Es decir, evalúa si la conducta cometida por el servidor público constituye o no una falta de disciplinaria. Por su lado, la Contraloría adelanta una investigación fiscal con el fin de determinar la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal, causen un daño al patrimonio del Estado. Finalmente, la Fiscalía General de la Nación está encargada de ejercer la acción penal y realiza la investigación de las conductas corruptas que el Código Penal colombiano ha establecido como delitos.

Por lo general estas tres entidades tienen, en sus respectivas páginas web, una sección en la que señalan cómo denunciar. Sin embargo no hacen énfasis sobre si se trata de un hecho de corrupción o de otra clase de irregularidad que no implique corrupción. Lo que señalan usualmente en sus páginas web es en dónde denunciar, ya sea una sede física o virtual, y cómo es el proceso de denuncia y el tiempo en el que se resuelve la solicitud, como en el portal de la Contraloría.

¹⁸ Denuncias a través de: https://www.procuraduria.gov.co/portal/solicitudes_denuncias.page

¹⁹ Denuncias a través de: <https://www.contraloria.gov.co/atencion-al-ciudadano/denuncias-y-otras-solicitudes-pqrd>

²⁰ Denuncias a través de: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/servicios-de-informacion-al-ciudadano/donde-y-como-denunciar/>; y <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/servicios-de-informacion-al-ciudadano/denuncia-por-hechos-de-corrupcion/>



Ahora bien, las tres entidades tienen una sección de denuncia virtual, sólo para algunos delitos en un portal llamado ADENUNCIAR (delitos como hurto, estafa, delitos informáticos, falsedad en documentos)²¹. Después de una revisión de cada una de las páginas web, se nota una dispersión de la información. Es decir, la información se encuentra en lugares distintos. Además se usa un lenguaje a menudo difícil de entender. Por otro lado, la información es poco accesible en la medida en que el usuario de la página debe pasar por varias etapas o “clics” para obtener una información completa. Finalmente, no se reportan publicaciones de datos agregados sobre denuncias recibidas o procesos que estén adelantando. Todo ello obstaculiza una orientación adecuada al ciudadano.

3.1.2 OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS

Además de estos tres órganos de control, otras entidades públicas han desarrollado instrumentos basados en el uso de las tecnologías para la información y la comunicación (TIC), con el propósito de promover el reporte de hechos por parte de la ciudadanía para dar cumplimiento a la Ley 1474 de 2011, que establece la obligación para las entidades públicas de contar con una dependencia encargada de recibir y atender los reclamos de los ciudadanos.²² En 2017, Transparencia por Colombia censó 14 canales/ aplicaciones (APP) institucionales de denuncia existentes en el país²³. Al analizar estos instrumentos, se encuentra lo siguiente:

- Persiste una confusión tanto para el ciudadano como para la entidad entre un canal de denuncia de la corrupción stricto sensu y un canal de atención y reclamos a la ciudadanía que concentra una diversidad de tipo de quejas.

²¹ Disponible en: <https://adenunciar.policia.gov.co/adenunciar/Login.aspx?ReturnUrl=%2fadenunciar%2fdefault.aspx>;

²² En su artículo. 76 la ley obliga a “recibir, tramitar y resolver las quejas, sugerencias y reclamos que los ciudadanos formulen, y que se relacionen con el cumplimiento de la misión de la entidad”, así como la obligación de “contar con un espacio en su página web principal para que los ciudadanos presenten quejas y denuncias de los actos de corrupción realizados por funcionarios de la entidad, y de los cuales tengan conocimiento”.

²³ Elefantes blancos, secretaria de la Transparencia; Apps de la Superintendencia; URIEL etc... (ver detalle del estudio en anexo 1 del documento)

El marco institucional de la denuncia y la protección

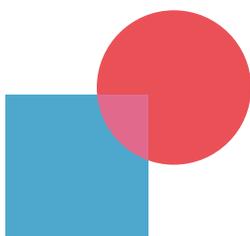
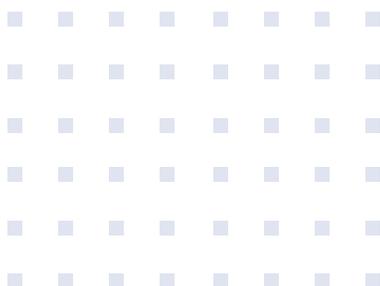


- Si bien estos canales son de fácil acceso, no necesariamente constituyen un canal efectivo para la recepción de las mismas; o si bien son canales para la recepción – entre otras aplicaciones – de denuncias, se limitan a garantizar que el ciudadano conozca la trazabilidad del proceso desarrollado por la entidad respecto a su comunicación, sin que en ningún momento se establezca un diálogo entre la entidad y el ciudadano para brindar un acompañamiento adecuado que le permita cualificar su denuncia y con ello aumentar las posibilidades de lograr la sanción de hechos de corrupción.
- Las denuncias de corrupción recibidas por las organizaciones se tramitan internamente mediante las oficinas de control interno o se envían luego a la Secretaría de la Transparencia de la Presidencia de la República, o se pasan directamente a las autoridades competentes para que se emprenda o no una investigación. Estos traslados entre instituciones favorecen, entre otras, la demora en el tratamiento de la denuncia, la diseminación de los interlocutores y por ende, desincentiva la motivación del ciudadano.
- A pesar de la reiterada valoración positiva de la denuncia como herramienta anticorrupción, estas últimas entidades se debaten entre la necesidad de contar con personal cualificado para atender las denuncias y la escasez de presupuesto.

Estas debilidades demandarían entonces una unificación de los sistemas de denuncias de la corrupción y el desarrollo de una Ventanilla Única de Denuncias²⁴, tal como se ha planteado desde hace muchos años por parte de la institucionalidad pública, en el marco por ejemplo de la Comisión Nacional de Moralización. Esta iniciativa la lidera en la actualidad la Procuraduría General de la Nación y se planea su implementación dentro de su plan estratégico 2020²⁵. Transparencia por Colombia (2018) planteó la necesidad de que esta ventana única cuente una articulación entre el sector privado, la ciudadanía organizada y los centros de asesoría ciudadanos para promover el control social y la efectividad de la denuncia.

²⁴ Este proyecto busca coordinar los esfuerzos y agilizar la atención a la denuncia entre la Contraloría General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación.

²⁵ Con recursos del proyecto de inversión “Implementación de la estrategia anticorrupción de la Procuraduría General de la Nación a nivel nacional 2017-2020”, dentro del objetivo i) “Un Sistema de Alertas Tempranas en corrupción y mala administración” (PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, 2017).



3.1.3 LOS CANALES DE ENTIDADES EMPRESARIALES

Transparencia por Colombia realiza un estudio sobre la denuncia como mecanismo anticorrupción en el sector privado. Los resultados de este estudio podrán complementar a futuro este análisis. Sin embargo, podemos considerar aquí los primeros planteamientos de este diagnóstico. Se identifica la creación de canales de denuncia en el marco de mecanismos empresariales de integridad organizacional pero su funcionamiento enfrenta varias dificultades.

En primer lugar, parece existir una tensión entre su diseño, su gestión interna y la percepción de su eficacia como elemento para generar confianza. En segundo lugar, no siempre se dispone de un personal cualificado ni de un presupuesto suficiente para invertir en este instrumento, lo cual podría exponer a las empresas a situaciones complejas como, por ejemplo, la divergencia de criterios y el manejo de crisis institucionales cuando los casos reportados inciden en intereses y actores de los órganos de dirección y sus relaciones. En tercer lugar, la ineficiencia, la impunidad y la corrupción misma de la justicia en algunas oportunidades juegan un papel nefasto para la confianza institucional, pone en riesgos los negocios y genera incentivos negativos a los esfuerzos organizacionales por detectar de manera endógena los hechos de corrupción.

Es decir, en el ámbito privado se identifican obstáculos similares al ámbito de las entidades públicas: falta de confianza por parte de los empleados para denunciar internamente, limitación de recursos humanos y financieros para fortalecer los canales internos de denuncia, y poco o nulo efecto de sanción judicial a los casos reportados.

3.1.4 UN SERVICIO CIUDADANO DE ASESORÍA A LA DENUNCIA: EL CENTRO DE ASESORÍA LEGAL ANTI-CORRUPCIÓN ALAC

Desde hace dos años Transparencia por Colombia, que es una organización de la sociedad civil, propone un servicio gratis, independiente y confidencial de acompañamiento jurídico a la denuncia de un hecho de corrupción. Se trata de la página www.transparenciacolombia.org.co/alac. Inspirándose de la experiencia de varios ALAC desarrollados en distintas partes del mundo por los capítulos de Transparency International, su objetivo es ofrecer asesoría legal a cualquier persona que desee

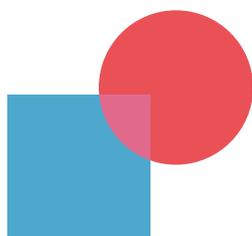
El marco institucional de la denuncia y la protección



denunciar un presunto caso de corrupción, con el fin de colaborar en el fortalecimiento de su denuncia y ponerla en conocimiento de las autoridades competentes. De esta manera se busca que la ciudadanía haga uso responsable de la denuncia como mecanismo fundamental para la lucha contra la corrupción, y al mismo tiempo que las autoridades públicas reciban información de mayor calidad que contribuya a mejorar tanto el desempeño de su labor como las condiciones de protección a denunciantes de corrupción.

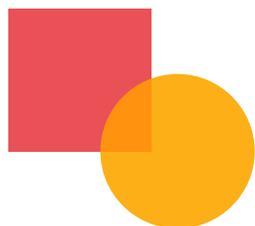
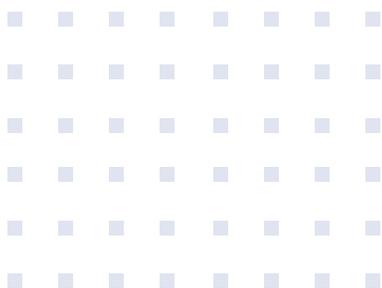
Cabe anotar que ALAC no tiene competencia para la investigación ni la sanción de los hechos de corrupción. El centro sólo acompaña al ciudadano en la formalización de una denuncia con su material probatorio. En últimas el ciudadano decidirá al final del proceso si presenta o no la denuncia ante autoridades competentes. Ahora bien, ALAC cumple también una labor pedagógica puesto que le informa a la ciudadanía acerca de las autoridades que, en razón a su competencia y funciones, pueden conocer de su caso y actuar de manera preventiva o correctiva. De esta manera, si el ciudadano decide denunciar ante las autoridades, no solo ALAC logra dar a conocer a éstas los hechos de presunta corrupción sino que también ejerce seguimiento a los casos denunciados.

En dos años de funcionamiento ALAC se ha enfrentado a varios desafíos. En primer lugar, es importante mejorar el tránsito del reporte a la denuncia. En efecto, si bien existe un interés por parte de la ciudadanía en reportar a través de ALAC un presunto hecho de corrupción, se observa una amplia deserción en el camino. Muchos reportantes tienen una percepción errónea del concepto de corrupción. Otros no logran obtener la documentación probatoria necesaria y expresan una desconfianza ante las autoridades competentes. Hace falta una mayor labor pedagógica y en lo posible una orientación más cercana a los reportantes. En segundo lugar, ALAC identifica riesgos



- 9 *Mechanism for the Implementation of the Inter-American Convention against Corruption implementado por la Organización de los Estados Americanos (OEA)*
- 10 *Para ver más sobre este tema se recomienda ver la investigación para apoyar la creación de un sistema unificado de protección a denunciantes de actos de corrupción de Badel, M. (2016)*
- 11 *Recomendación adoptada el 26 de noviembre de 2009, que busca que se “ofrezcan vías de comunicación y protección a las personas que no estén dispuestas a violar las normas profesionales ni la ética por instrucciones o presión de superiores jerárquicos, así como a las personas dispuestas a denunciar de buena fe y con motivos razonables violaciones a la ley, las normas profesionales o a la ética ocurridas dentro de la compañía”.*

El marco institucional de la denuncia y la protección



de seguridad de los reportantes: amenazas directas o indirectas y represalias laborales. Transparencia por Colombia debe desarrollar varios mecanismos para exigir una protección al denunciante, tales como incidencia legislativa y política, acompañamiento al cambio cultural sobre la percepción del denunciante, y promoción de reglas de autoprotección. Finalmente, para acercarse a los objetivos de ALAC se requiere avanzar hacia la investigación y el seguimiento de casos específicos y estratégicos que puedan lograr más impacto. Esto implicará ampliar los objetivos y alcances de ALAC mediante la incorporación de instrumentos complementarios como el análisis de datos y el seguimiento a casos específicos.

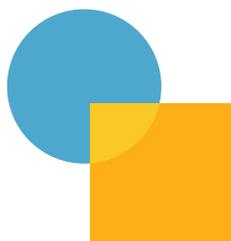
3.2 AUSENCIA DE MECANISMOS INSTITUCIONALES ESPECÍFICOS DE PROTECCIÓN AL DENUNCIANTE DE CORRUPCIÓN

En Colombia, un conjunto de entidades públicas tiene competencias para brindar protección jurídica individual y colectiva a los ciudadanos cuyos derechos hayan sido afectados. Sin embargo es importante distinguir entre entidades del Ministerio Público, que sólo ofrecen asesoría y orientación (Personerías municipales, defensorías del pueblo y Procuraduría General de la Nación), y entidades que sí cuentan con funciones para evaluar el riesgo y adoptar medidas de protección. Se registra principalmente la Fiscalía General de la Nación, con su programa de Protección de Víctimas y Testigos, y la Unidad Nacional de Protección (UNR).

Una revisión exhaustiva de las funciones de estas diferentes entidades en materia de protección²⁶ concluye que las instituciones del Ministerio Público carecen de programas y funciones específicas asignadas para el acompañamiento a la denuncia y protección a denunciantes de corrupción. La protección del denunciante de corrupción se engloba en buena medida en los programas de protección a defensores de derechos humanos. De igual manera, el denunciante de corrupción no cuenta tampoco con una protección específica en el programa de protección de la Fiscalía General de la Nación, salvo que adquiera la calidad de víctima o testigo, caso en el cual se aplican las disposiciones

²⁶ Consultoría pedida por Transparencia por Colombia, Juan Camilo Morales, protección Jurídica al denunciante de la corrupción, mayo 2019

El marco institucional de la denuncia y la protección



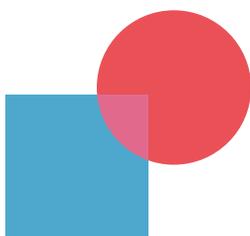
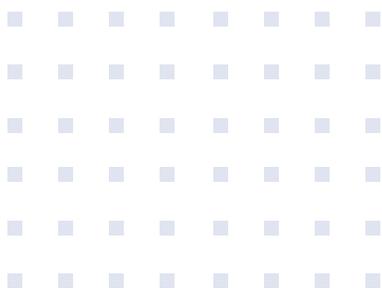
generales del programa. Sin embargo, pocos denunciantes acceden a esta calidad.

En primer lugar, las medidas de protección ofrecidas a víctimas o testigos de corrupción representan un porcentaje mínimo en cuanto al resto de los solicitantes. Según el informe de rendición de cuentas de la Fiscalía (2018), el número de denunciante o testigos protegidos entre 2008 y 2013 no se acercaría a 2.5 por ciento respecto del total de personas protegidas por el Programa y entre 2014 y 2015, sólo 14 por ciento de los casos con decisión positiva de acceso al Programa de protección son relacionados con hechos de corrupción. Entre 2016 y 2017 sólo una persona vinculada fue incluida al programa de protección de víctimas y testigos en casos asociados con corrupción, por lo cual el descenso fue de 24 casos entre 2014 y 2015, a solamente un caso entre 2016 y 2017, situación que no encuentra ninguna explicación en los informes públicos de la Fiscalía General.

Estos resultados se explican, en parte, por los exigentes requisitos de acceso a las medidas de protección (Morales, 2019). Por un lado, para que se otorgue protección debe existir un proceso penal en curso y un fiscal asignado, pues es este funcionario quien indica la procedencia de la activación de la medida de protección. Por otro lado, los tiempos entre la presentación de una denuncia penal y la asignación de fiscal y el correspondiente radicado dentro del sistema de la Fiscalía puede ser bastante largo, sin contar el tiempo que le toma al fiscal asignado al caso para examinar el expediente, hacerse un juicio sobre el caso y tomar las decisiones correspondientes.

Lo anterior significa que el programa no contempla medidas de protección para el tiempo anterior o equivalente a la presentación de una denuncia, momento en el cual el denunciante se encuentra en una situación de mayor vulnerabilidad. En efecto, la sola decisión de denunciar puede ser sujeta a amenazas y riesgos para su seguridad. En segundo lugar, no existen medidas específicas para dispensar protección jurídica al denunciante víctima de retaliaciones o algún tipo de acoso laboral o contractual haber presentado la denuncia por corrupción. Ante una situación de acoso o retaliación en el ámbito laboral que pueda enfrentar un denunciante de actos de corrupción se debe

El marco institucional de la denuncia y la protección



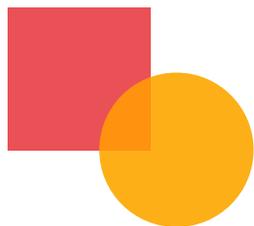
acudir ante los mecanismos generales dispuestos para la protección contra el acoso laboral en Colombia²⁷, sin que ello implique un suficiente grado de protección jurídica²⁸.

En conclusión, el resultado del análisis de la normatividad y de los mecanismos institucionales en materia de denuncia y protección al denunciante realizado en esta primera parte del análisis es preocupante. Si bien existen esfuerzos por parte del Estado y otros sectores para considerar la denuncia como una herramienta anti corrupción, el marco legal e institucional sigue siendo muy disperso, escaso y por ende limitado. No existe todavía en Colombia un reconocimiento legal del denunciante de corrupción ni una legislación integral para su protección, lo cual dificulta y obstaculiza la decisión ciudadana de denunciar y, por también la transformación eficiente de una denuncia en un verdadero proceso de investigación y sanción. A continuación se estudia cómo se está realizando en la práctica la denuncia y cuáles son los obstáculos encontrados por los denunciantes.



²⁷ *Dispuestos en la Ley 1010 de 2006,*

²⁸ *Según Morales: “para que un denunciante de actos de corrupción pueda emplear los mecanismos de protección consagrados en la Ley 1010 de 2006, existe un parámetro cualificado de la conducta retaliatoria o de intimidación, consistente en que ésta debe ser persistente y demostrable, por lo cual, actos de retaliación dirigidos contra el denunciante de corrupción que no se acerquen al exigente parámetro legal, pueden estar al margen de dicha protección jurídica.” referencia*



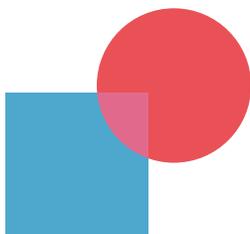
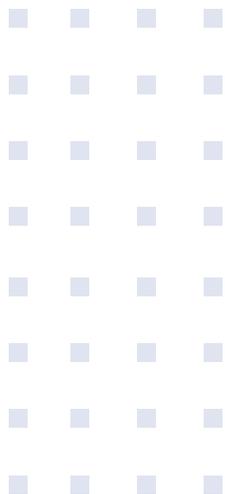
SEGUNDA PARTE

LAS CONDICIONES DE LA DENUNCIA

1. La disposición para denunciar y el aumento de denuncias en el país

Varias encuestas confirman una cierta disposición del ciudadano colombiano a denunciar, así como su valoración positiva de la denuncia como una herramienta anticorrupción. 74 por ciento de los ciudadanos entrevistados en el Barómetro Global de la Corrupción (Transparencia Internacional. 2016) señalaron que si fueran testigos de un hecho de corrupción, lo denunciarían. En 2019, en esa misma encuesta, 78 por ciento de los mismos encuestados consideran que la denuncia puede marcar la diferencia en la lucha contra la corrupción pero sostienen que si las personas denuncian los casos de corrupción, sufrirán represalias. Adicionalmente, 58 por ciento afirma que es poco probable que el reportar un hecho de corrupción conduzca a la adopción de medidas. (Transparencia Internacional 2019)

Segunda Parte: Las Condiciones de la denuncia



En cuanto a las cifras de denuncias, los datos disponibles en la Secretaría de Transparencia (2018), que entregó el Grupo Revisión y Análisis de Peticiones, Denuncias y Reclamos de Corrupción de esa entidad, muestran que en 2013 se recibieron 1.516 denuncias y en el 2017 un total de 3.608, lo cual indica un aumento sustancial (2092) en apenas cuatro años.

Por su parte, entre 2017 y 2019 el servicio ALAC ha recibido 406 reportes, de los cuales 299 (73.5 por ciento) están relacionados con casos de presunta corrupción y por lo tanto son susceptibles de recibir asesoría legal (Transparencia por Colombia. 2019). En promedio, otros ALAC en América Latina reciben 100 casos por año, por lo cual la corporación ha recibido más de dos veces de ese promedio anualmente. Si bien se trata de una alta demanda de asesoría legal, solo 15 por ciento de los casos que reciben asesoría legal han sido denunciados ante autoridades competentes.

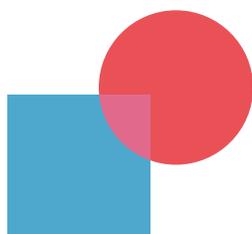
El resto (67.6 por ciento) han sido archivados debido a que los usuarios no han mantenido comunicación con el equipo de ALAC o manifiestan no querer seguir la asesoría que se les ha proporcionado. Muchos denunciantes tienen una percepción errónea del concepto de corrupción, otros no logran obtener la documentación probatoria necesaria y expresan una desconfianza ante las autoridades competentes. También, varios denunciantes enfrentan amenazas directas o indirectas y represalias laborales. Distintos factores podrían contribuir a explicar la causa de este aumento significativo de las denuncias. Algunos de ellos podrían ser:





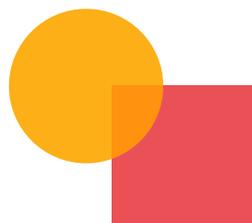
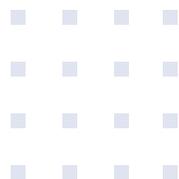
- El aumento en el número de casos de gran corrupción que desde el año 2017 han sido conocidos por la opinión pública y que podría tener el efecto de motivar la denuncia de otro tipo de irregularidades.
- La acción más activa de los órganos de control en la materia, entre otras cosas como resultado de una menor atención al conflicto armado interno.
- La relevancia que ha cobrado la corrupción entre los políticos las instituciones, el sector privado y los medios, lo que ha derivado en una mayor atención pública al tema.

La denuncia toma entonces cada vez más importancia en el país. Los resultados mencionados demuestran que, por un lado, no está suficientemente acompañada y atendida y, por otro lado, no necesariamente trae como consecuencia una mayor sanción de la corrupción. Por ejemplo, el Centro de Asesoría Legal de Transparencia por Colombia demuestra que los denunciantes acuden a este servicio por no haber recibido respuesta o seguimiento a una denuncia formal presentada ante las autoridades competentes, o porque se sienten más seguros de presentar una denuncia con el apoyo de ALAC. En este sentido, ALAC tiene el desafío de sostener un diálogo constante con las autoridades y exigir información sobre el curso de la investigación de los casos así como la sanción adecuada.



Del denunciante al
“whistleblower” - “alertador”

2. Del denunciante al “whistleblower” - “alertador”



2.1. UN DESCONOCIMIENTO DEL DENUNCIANTE

Teniendo en cuenta la amplitud del concepto de corrupción, es decir, que esta se extiende sobre escenarios públicos y privados, e inclusive sobre el ámbito familiar (CASTRO CUENCA, 2017), el perfil del denunciante no es simplemente el de un líder social, comunitario, étnico o local. Prácticamente, cualquier ciudadano que advierte un acto de corrupción, un periodista, un compañero de trabajo, un subalterno en el marco de las relaciones laborales o un accionista pueden convertirse en un denunciante de corrupción. Sin embargo, este grupo de denunciantes no está considerado como una categoría o como un grupo de población en condición de vulnerabilidad y, por lo tanto, carece de atención y protección.

En primer lugar, no se ha conocido en el país una caracterización y tipología oficial de los denunciantes. Transparencia por Colombia (S.F) ha hecho un primer esfuerzo de sistematización tanto del origen geográfico de los denunciantes que acuden a su servicio como de su perfil. Los principales resultados son los siguientes:

ORIGEN Y PERFIL DEL REPORTANTE.

UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE USUARIOS:	los usuarios que están recibiendo asesoría se ubican en 146 municipios de 29 departamentos del país. La mayoría de los casos están concentrados en Bogotá (21 por ciento), Antioquia (10 por ciento), Cundinamarca (9 por ciento), Valle del Cauca (8 por ciento) y Tolima (7 por ciento).
CLASIFICACIÓN POR GÉNERO Y EDAD:	72 por ciento de los usuarios se identifican como hombres y 28 por ciento como mujeres. Las personas entre 35 y 50 años son quienes más reportan casos.
CLASIFICACIÓN SOCIO PROFESIONAL:	46 por ciento de los denunciantes se declaran independientes, 19 por ciento son servidores públicos y 17 por ciento son empleados del sector privado.

Fuente. Transparencia por Colombia

Del denunciante
al “whistleblower” - “alertador”



En cuanto a la clasificación socio profesional, cabe anotar que la mayoría de los denunciantes (46 por ciento) son personas independientes. Esto puede interpretarse de diferentes maneras. En primer lugar, por prudencia y seguridad, el ciudadano reportante podría preferir no precisar su ocupación. En segundo lugar, el reportante puede ser un ciudadano comprometido con la acción pública y que reporta independientemente de su ocupación laboral. Por último, esta categoría considera también contratistas del Estado que no son servidores públicos. En este sentido, la información recibida por ALAC requiere mayor precisión.

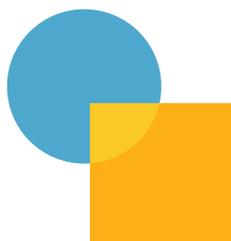
En segundo lugar, siendo todavía desconocida e invisibilizada, resulta importante reconocer la categoría de “denunciante” y, además, aclarar su papel y alcance. De hecho, “usualmente los reportantes o denunciantes no tienen evidencia concreta, solo sospechas, pero esta acción es igualmente valiosa y debe protegerse”. (Hernández, A. En: Fedesarrollo. 2018).

En el nivel internacional esta figura puede asociarse con los términos “whistleblower” en la tradición anglosajona o “lanceur d’alerte” en la tradición francesa, sin embargo toman otra connotación en el idioma y cultura latinoamericana. Vale la pena detenerse sobre la percepción del denunciante en la región.

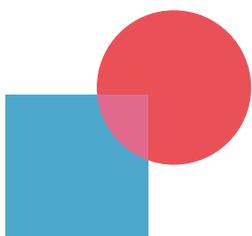
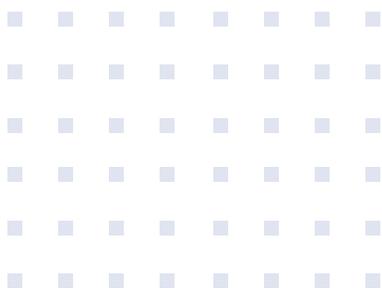
2.2. WHISTLEBLOWING Y ALERTADORES EN AMÉRICA LATINA

Como lo plantea Roman Perdomo (2019) en un estado del arte sobre whistleblowing en América Latina, whistleblower supone la revelación de una información, el “soplo” de una información, mediante un secretismo casi liberador. En francés, lanceur d’alerte supone un tono más dramático pero que conlleva la misma connotación salvadora, la de la persona providencial de último recurso, cuando no queda otra opción que lanzar una alerta (Perdomo, 2019).

En español ninguno de estos términos tiene una traducción que recoja adecuadamente su sentido. Es más, en español, denunciante, delator, filtrador, pueden tener una connotación peyorativa, que se vuelve más explícita a la hora de calificar coloquialmente a un whistleblower: como soplón, chivato, hasta buchón en Argentina, o sapo en Colombia.



Del denunciante
al “whistleblower” - “alertador”



Aparece, sin embargo, la palabra más neutra pero poco usada de informante y un uso más reciente de parte de organizaciones de la sociedad civil españolas y latinoamericanas de la palabra “alertadores”.

Varios académicos, entre otros Alfredo Behrens (2015) analizan la connotación negativa de la denuncia en la región. En un estudio comparativo sobre whistleblowing entre Brasil y Estados Unidos, Behrens explica que las culturas brasileña y latinoamericana en general son más bien colectivistas y reacias al secretismo, lo que hace que un proceso de verificación de la denuncia pueda volverse un daño inútil al ambiente de trabajo durante un largo período y resultar, por un lado, traumático para una organización y, por otro lado, estigmatizante para un denunciante. Además, la denuncia percibida como un acto individualista podría romper los lazos de solidaridad entre grupos sociales, así como entre empleador y empleado. Por lo tanto, la implementación de un sistema de whistleblowing heredado de la cultura occidental podría tener efectos contraproducentes y poner al denunciante y al alertador en una situación más que incómoda.

Ahora bien, recientemente, varias organizaciones sociales latinoamericanas (Ciudadanía Inteligente; Poder Ciudadano; entre otras) reconocen el trabajo de los “alertadores” y promueven la agenda de alertas en la región tomando en cuenta, por un lado, componentes sociales, tecnológicos, jurídicos e investigaciones con perspectiva de derechos humanos y, por otro lado, la alta vulnerabilidad de estos grupos. Sin embargo, se requiere fortalecer la reflexión sobre los alertadores así como dar a conocer su rol y alcance en la lucha contra la corrupción.

2.3. LÍMITES Y OBSTÁCULOS DE LA DENUNCIA

Las distintas fuentes estudiadas convergen en que las entidades públicas han desarrollado mecanismos para que los ciudadanos puedan denunciar hechos de corrupción, pero que existen diversos obstáculos que limitan la capacidad ciudadana para llevarla a cabo. A continuación se estudia la naturaleza de los obstáculos encontrados y los riesgos a los cuales se exponen los denunciantes, convirtiendo a veces la formulación de una denuncia en un verdadero viacrucis.

Del denunciante
al “whistleblower” - “alertador”

En un estudio previo a la apertura del Centro de Asistencia Legal Anti-corrupción, Transparencia por Colombia (2017) caracterizó los obstáculos encontrados por los ciudadanos a la hora de realizar una denuncia sobre un hecho de corrupción²⁹.

A continuación, se señalan los principales obstáculos identificados por cada sector consultado:

CATEGORÍA DE OBSTÁCULO PARA DENUNCIAR HECHOS DE CORRUPCIÓN (H.C.).		ORGANIZACIONES SOCIALES	VEEDURÍAS	PERIODISTAS	FUNCIONARIOS PÚBLICOS
SECTOR	DESCONOCIMIENTO DE CANALES Y PROCEDIMIENTOS PARA DENUNCIAR H.C.	●	●		●
	AUSENCIA DE INTERÉS POR LOS ASUNTOS PÚBLICOS AL CONSIDERAR COTIDIANO LOS H.C.	●		●	
	FALTA DE CONFIANZA CIUDADANA EN LA DENUNCIA ASOCIADA A LOS BAJOS NIVELES DE EFICACIA DE LAS ENTIDADES PARA LA INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN H.C.	●	●		
	FALTA DE RETROALIMENTACIÓN AL CIUDADANO RESPECTO AL TRÁMITE QUE SE DIO A LA DENUNCIA REALIZADA.				●
	RIESGOS DE SEGURIDAD ³⁰ POR DENUNCIAR H.C. O ASOCIADOS A LA RELACIÓN ENTRE FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y ACTORES ILEGALES	●		●	
	MIEDO A SER CONTRA DENUNCIADO COMO REPRESALIA				●
	AUSENCIA DE INFORMACIÓN PARA DOCUMENTAR EL H.C.		●		

Fuente. elaboración propia a partir de la información recopilada a través de entrevistas con actores clave de cada uno de los sectores relacionados.

²⁹ Para la elaboración de este documento fueron consultas 18 entidades de las cuales se obtuvo respuesta de 8 entre ellas la Veeduría Distrital, la Procuraduría General de La Nación, la Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Justicia, Ministerio del Interior, la Superintendencia de Sociedades, Superintendencia de Salud. Al Departamento Nacional de Planeación se le consultó sobre el estado de avances en el COMPES 167, Política Pública Integral Anticorrupción. De igual manera, se acudió a la Red de Veedurías Ciudadanas de Bolívar, Caldas, Cauca, Cundinamarca, Chocó, Guaviare y Meta, de las cuales se obtuvo respuesta de la de Caldas y Meta; de 188 veedores ciudadanos se obtuvo respuesta de 3; de las Organizaciones de la Sociedad Civil aliadas de Transparencia por Colombia, se obtuvo respuesta de FUNCICAR de Cartagena, FORO Valle de Cali, la Universidad Javeriana de Cali y del Director del Observatorio Concejo y Asamblea Visible del Departamento del Huila; y los periodistas de investigación, Mauricio Gómez del noticiero CM& y Juan Esteban Lewin de La Silla Vacía.

²⁹ Riesgos de seguridad asociados ataques contra la vida o la estabilidad laboral.

Del denunciante
al “whistleblower” - “alertador”



Los sectores consultados concuerdan en, por un lado, la falta de conocimiento de los canales de denuncia y, por otro, el desinterés por parte de la sociedad en considerarlo como un tema de debate público y la falta de eficiencia de las autoridades en adelantar los debidos procesos de investigación. Luego, según las categorías entrevistadas, el temor se reparte entre amenazas contra la vida por parte de organizaciones sociales y represalias laborales de parte de funcionarios.

Otro diagnóstico fue el realizado por Morales (2019) quién, entrevistó a varios líderes y funcionarios de organizaciones no gubernamentales (Foro por Colombia en Cali; Red Caquetá Paz en Florencia y Pajuil y FUNCICAR en Cartagena), obteniendo los siguientes resultados:

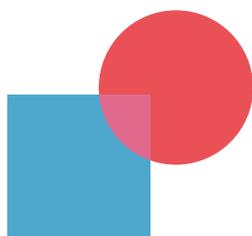
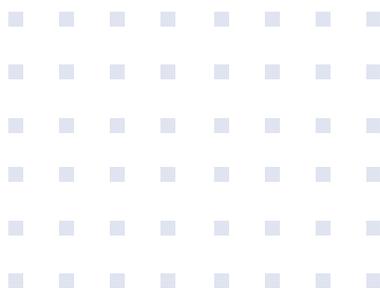
GRÁFICO 1: ¿POR CUALES RAZONES NO HA PRESENTADO O NO PRESENTARÍA DENUNCIAS POR CORRUPCIÓN?



Fuente: Elaboración propia³¹

31 La sumatoria de los porcentajes para esta pregunta puede exceder el 100%, por cuanto el cuestionario permitió a los encuestados escoger varias opciones de respuesta.

Del denunciante al “whistleblower” - “alertador”



La mayor parte de los líderes encuestados consideran que la presentación de denuncias por corrupción puede conllevar vulneraciones a la vida, integridad, libertad y seguridad (27 por ciento). En segundo lugar, se ubican las afectaciones contra la reputación, honra y buen nombre de los líderes (23 por ciento) y, en tercer lugar, las afectaciones al acceso a la información para constituir el material probatorio (21 por ciento). En el mismo lugar se encuentran posibles retaliaciones laborales o contractuales, así como las afectaciones a la igualdad y la no discriminación (14 por ciento). En cuanto a las otras vulneraciones (8 por ciento), se identificaron afectaciones como señalamientos, desatención por parte de la Alcaldía, no inclusión en futuras convocatorias, así como desplazamiento forzado, es decir, que algunos líderes consideran que presentar denuncias por corrupción puede conllevar inclusive desplazamiento del lugar de residencia.

Este segundo estudio complementa muy bien el primero en la medida en que confirma los principales obstáculos relacionados con la vulneración a la integridad y la vida, las represalias laborales y la falta de información. También, agrega otros obstáculos como la afectación al buen nombre y la reputación y la desigualdad de oportunidades ante la denuncia.

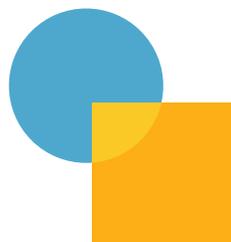
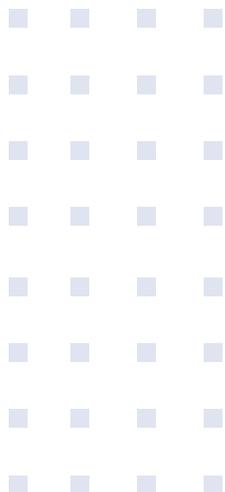
A estos riesgos ya contemplados se agregan la multiplicidad de intereses económicos y la presencia de actores armados ilegales, que, como lo señala el colectivo Latamleaks “hacen de ciertas regiones de Colombia un caldo de cultivo incendiario para las personas que estén en posición de denunciar hechos ilícitos.”³²

Resumiendo, los obstáculos a la denuncia son entonces de distinta naturaleza: el miedo a perder su vida ya tener represalias laborales; la convergencia de intereses económicos y de la presencia de grupos armados ilegales; la desconfianza ante las autoridades en cuanto a su eficiencia en desarrollar los procesos de investigación, y



32 Latamleaks, *Resumen ejecutivo Colombia, marco legislativo existente*, disponible en: <https://www.latamleaks.lat>

Del denunciante
al “whistleblower” - “alertador”



el proceso de formulación de la denuncia: falta de acceso a la información, desigualdad y discriminación ante la denuncia. Sin duda, estos obstáculos demoran y desaniman el proceso de la denuncia convirtiendo la decisión de denunciar en un gran dilema. Y cuando se materializa la denuncia, en una baja expectativa respecto al posible desarrollo de una investigación y sanción judicial.

2.4. MÁS ALLÁ DE LA PROTECCIÓN FÍSICA

Convertir la protección a denunciantes en una herramienta eficiente de lucha contra la corrupción implica conocer muy bien las necesidades de quienes denuncian.

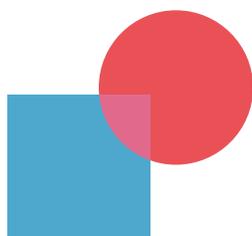
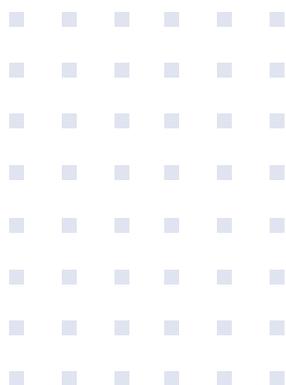
“En la imaginación de una inmensa mayoría, la protección al denunciante se representa en la imagen de una persona rodeada de escoltas armados, que sube a un vehículo blindado como víctima de la persecución de alguna peligrosa mafia, de un funcionario o poderoso corrupto. Esta imagen obedece a las noticias diarias de nuestra realidad nacional o, en el más trivial de los casos, a recuerdos del cine o las telenovelas, en cuya trama dan cuenta de algún frágil personaje amenazado, por participar como testigo, haber presenciado algún fraude, poseer información sensible o haber presentado algún tipo de denuncia ante las autoridades”.

(Juan Camilo Morales, 2019)

Según Morales (2019), y contrario a lo que podría pensarse, la protección del denunciante de corrupción va mucho más allá del fuertemente arraigado y justificado referente colectivo de la protección física de la vida. En su análisis, el autor recoge la imagen preconcebida del tipo de protección que requiere un denunciante. Si bien es cierto que los derechos a la vida, la integridad personal, libertad y seguridad son los derechos que pueden verse en mayor medida amenazados, el acto de denunciar puede vulnerar otros derechos entre otros el acceso a la información pública, a la educación, la salud y la no discriminación.



Del denunciante
al “whistleblower” - “alertador”



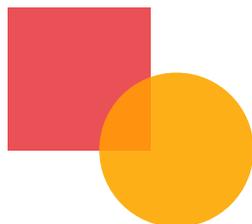
En esta medida, se requiere considerar los reportantes y denunciantes como una población vulnerable y por ende adelantar una protección jurídica específica. Por otro lado, resulta necesario realizar mayor difusión de mecanismos de autoprotección extra estatales, adelantados por varias organizaciones replicando por ejemplo la experiencia “*En Caquetá Primero la Vida*”.³³ Igualmente, se requiere una fuerte labor pedagógica que contemple la producción y difusión de un material didáctico útil y necesario para el proceso de asesoría legal, una atención más personalizada al ciudadano, y esfuerzos de comunicación para lograr una percepción más positiva de la denuncia.

En suma, si bien la denuncia de la corrupción ha tomado mayor importancia en el país en años recientes, las condiciones para ejercerla siguen siendo limitadas y están plagadas de obstáculos.

Aún más, los resultados esperados de la denuncia, es decir, una verdadera investigación judicial y disciplinaria y eventual sanción, no se cumplen. En la última parte de este documento, Transparencia por Colombia propone una serie de recomendaciones contribuyendo a que la denuncia se convierta en una verdadera herramienta anticorrupción.



33 Estrategia colectiva que promueve el cuidado de la vida desde el enfoque de la protección y autoprotección que se denomina “*En Caquetá Primero la Vida*” –CPV–, desarrollada por la Red Caquetá Paz y la cual ha sido objeto de réplica en Departamentos Meta y Norte de Santander <https://www.redcaquetapaz.org/desde-la-autoproteccion-decimos-primerolavida>

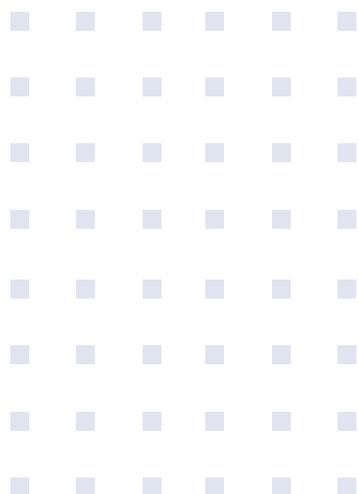


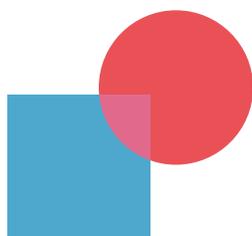
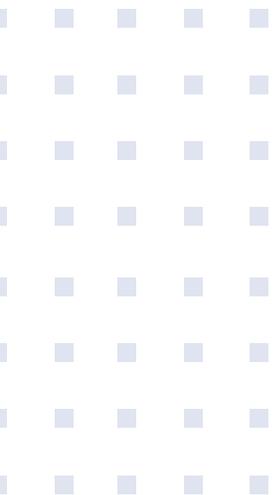
TERCERA PARTE

Recomendaciones

En primer lugar, la movilización ciudadana contra la corrupción, la multiplicación de canales institucionales de denuncia y la atención mediática que en los últimos años se le ha prestado al tema confirman una disposición y voluntad tanto de reportar como de recibir la denuncia anticorrupción. Sin embargo, la ausencia de información sobre el curso de la denuncia y la demora de los procesos judiciales desaniman al ciudadano y, por lo tanto, convierten esta disposición ciudadana en una frustración: “¿Por qué denunciar si no estoy seguro que mi denuncia prospere?”. Por su lado, las autoridades competentes lamentan la falta de recursos humanos y financieros así como la falta de articulación institucional para lograr una reacción más rápida y eficiente.

Con el objetivo de brindar una respuesta eficiente a la denuncia ciudadana de la corrupción, así como para darle una mayor agilidad en los debidos procesos de investigación institucional y judicial se recomienda:





- Una información pública clara, organizada y unificada sobre las etapas de la denuncia de la corrupción.
- Una comunicación acertada y constante entre las autoridades competentes y el ciudadano sobre el curso de los procesos de investigación.
- Una respuesta institucional adecuada y efectiva a las denuncias recibidas por parte de las autoridades competentes.

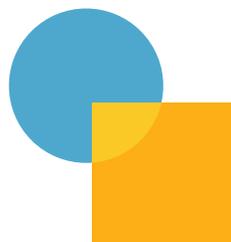
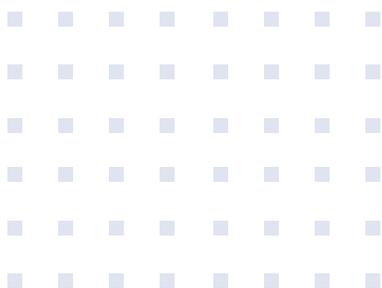
En segundo lugar, a pesar de la firma de varios de los convenios internacionales que comprometen al tema, la legislación nacional sobre denuncia y protección al denunciante sigue siendo muy dispersa y escasa.

Con el objetivo de fortalecer, unificar y comprometer mejor el marco jurídico nacional sobre denuncia y protección, se recomienda:

- La elaboración y aplicación de una ley específica e integral sobre la denuncia de la corrupción y la protección al denunciante.
- Una política pública integral sobre la denuncia y la protección al denunciante.

En tercer lugar, si bien las denuncias de corrupción han aumentado en el país, el perfil de los reportantes y denunciantes también se ha diversificado. En efecto, la denuncia de la corrupción no está reservada a los servidores públicos tal como lo plantea la legislación. Cualquier ciudadano, llámese líder social, empleado de una empresa, periodista o funcionario público, puede convertirse en un denunciante de corrupción. Sin embargo, se desconoce la composición social y profesional de los denunciantes y, por ende, no se considera el papel político y social que puede jugar este grupo en la lucha contra la corrupción.

Con el objeto de volver visible a los denunciantes de la corrupción de fortalecer y proteger su acción, se recomienda:



- Considerar a los denunciantes de corrupción como un grupo amplio y diverso de personas.
- Aclarar el papel y alcance del denunciante o reportante de presuntos actos de corrupción.
- Analizar las experiencias internacionales de whistleblowing y considerar su adaptación en el contexto cultural latinoamericano.

En cuarto lugar, en Colombia la denuncia de un hecho de corrupción puede costar la pérdida de un empleo e incluso de la vida. Al buscar la defensa de los derechos humanos, unos cambios éticos y una mayor justicia, el denunciante se convierte entonces él mismo en una nueva víctima de la corrupción. Por lo tanto debe ser protegido. Desafortunadamente, la protección a denunciantes de corrupción sigue siendo muy débil y restringida a la evaluación de los riesgos y a un marco legislativo muy disperso, lo cual impide brindar medidas adecuadas.

Para brindar una protección adecuada y eficiente a los denunciantes, se recomienda

- Considerar los denunciantes y reportantes como una población vulnerable y por ende adelantar una protección jurídica específica e integral para su categoría. Como mínimo, el decreto único 1066 de 2015 debería incluir a los denunciantes o reportantes de corrupción como sujetos de protección por parte de la Unidad Nacional de Protección.
- Considerar la protección a represalias laborales en un marco jurídico específico a la denuncia de corrupción y no sólo en relación con el acoso laboral.
- Ampliar la protección de los denunciantes a una protección económica, social, y psicológica.

BIBLIOGRAFÍA

Badel. M. (2016). Proyecto fortalecimiento institucional de la capacidad colombiana para aumentar la transparencia y la integridad. Investigación para apoyar la creación de un sistema unificado de protección a denunciantes de actos de corrupción. Disponible en: <http://www.actuecolombia.net/images/docs/CreaciondeunSistemadeproteccionadenunciantes.pdf>

Behrens, A. (2015). The Impact of Culture on the Efficacy and Fairness of Whistleblowing: A Contrast Between Brazil and the United States. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/tie.21714>

CASTRO CUENCA, Carlos Guillermo. La Corrupción pública y privada. Colección de textos de jurisprudencia. Universidad del Rosario. 1 Ed. Bogotá D.C. Abril 2017.

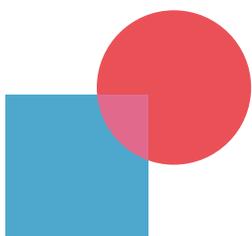
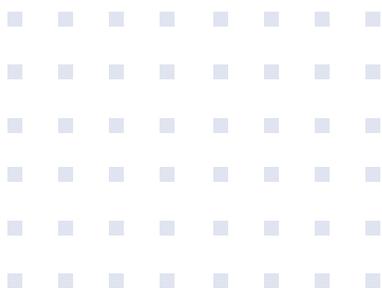
Cepeda, f. (2018). La eventual adopción del whistleblower en Colombia. En: Fedesarrollo. (2018). Lucha integral contra la corrupción en Colombia: reflexiones y propuestas disponible en: https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3642/lib_2018_corrupci%c3%b3n_colombia.pdf?sequence=12&isallowed=y

Fiscalía General de la Nación. (2018). Rendición de cuentas 2017-2018. Disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Informe-de-gestion-v-22-11-2018-PDF2.pdf>

Guevarra, C. (2019): Lineamientos de autoprotección a personas que reportan actos de corrupción, mayo. Consultoría interna contratada por Transparencia por Colombia

Hernández, A. (2018). Comentarios al documento “la eventual adopción del whistleblower en Colombia” de Fernando Cepeda Ulloa. En: Fedesarrollo. (2018). Lucha integral contra la corrupción en Colombia: reflexiones y propuestas disponible en: https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3642/lib_2018_corrupci%c3%b3n_colombia.pdf?sequence=12&isallowed=y

Latamleaks. (.SF). Página oficial. Disponible en: <https://www.latamleaks.lat/>



Llano, L. (2018). protección al denunciante, alertador o whistleblower de actos de corrupción. Consultoría interna contratada por Transparencia por Colombia

Morales, J. (2019): Protección jurídica al denunciante de la corrupción. documento interno de Transparencia por Colombia.

Perdomo. R. (2019). withleblowing, estado del arte y perspectivas latinoamericanas. Observatorio Politico sobre America Latina y Caribe (OPALC) – Sciences Po, Transparencia por Colombia. Noviembre. Documento interno.

Raigorodsky, N. (S.F). Medidas para la mejora de los sistemas de protección a los denunciantes y testigos de actos de corrupción. Disponible en: https://www.transparency.org/files/content/pressrelease/20111031_WhistleblowingProtection.pdf

Secretaría de Transparencia (2018). Secretaría de la Transparencia, Denuncia y lucha contra la impunidad. Documento borrador. Mayo.

Transparencia internacional. (2009). Proyectos de principios recomendados para la legislación de denuncia de irregularidades

Transparencia Internacional. (2016). Barómetro Global de Corrupción 2016. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/2019/02/15/barometro-global-corrupcion-2016/>

Transparencia Internacional. (2019). Barometro global de la corrupción 2019. América Latina y el Caribe. Opiniones y experiencias de los ciudadanos en materia de corrupción. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/gcb-lac-report-web.pdf>

Transparencia por Colombia. (2016). Documento marco: “Canal de denuncias Dilo Aquí Colombia”. Septiembre.



Transparencia por Colombia. (2018). Recomendaciones sobre transparencia y lucha contra la corrupción para el gobierno nacional 2018-2022. Octubre. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/recomendaciones-medidas-anticorruptcion.pdf>

Transparencia por Colombia. (2019). Comentarios de Transparencia por Colombia al Proyecto de Ley 008 de 2019 – “Ley Pedro Pascasio Martínez”. Pronunciamiento Público 002-2019 - Bogotá D.C. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/2019/09/04/comentarios-al-proyecto-de-ley-008-de-2019/c>

Transparencia por Colombia. (S.F). Resultados del Centro de Asesoría legal anticorrupción, primer informe, 2017-2019, (por publicar)

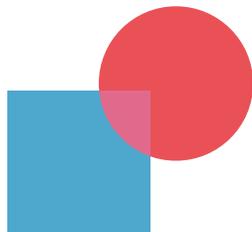
NORMATIVA

Congreso de Colombia. (2003). C Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas. Diario Oficial No. 45.415 de 29 de diciembre de 2003. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0863_2003.html

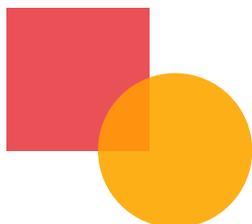
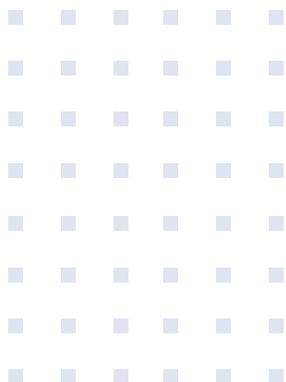
Congreso de Colombia. (2009). Ley 1340 de 2009. Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia. Disponible en: <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/Juridica/Ley%201340%20de%2021%20de%20julio%20de%202009.pdf>

Congreso de la República. (2004). Ley 906 de 2004 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. (Corregida de conformidad con el Decreto 2770 de 2004)”. Disponible en: https://www.defensoria.gov.co/public/Normograma%202013_html/Normas/Ley_906_2004.pdf

Naciones Unidas. (2004). Convención de Naciones Unidas contra la corrupción. Nueva York. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corruptcion.pdf



Bibliografía



Organización de los Estados Americanos. (1997). Convención Interamericana de lucha contra la corrupción. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_contra_Corrupcion.asp

Presidencia de la República. (2012). DECRETO 2641 DE 2012. Por el cual se reglamentan los artículos 73 y 76 de la Ley 1474 de 2011. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=50959>

Procuraduría General de la Nación. Código disciplinario único. Ley 734 de 2002. Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/CODIGO%20DISCIPLINARIO%20UNICO.pdf>

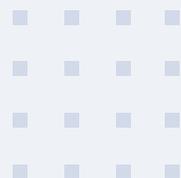


ANEXO 1: Legislación Colombiana relacionada con Protección a denunciantes, testigos, víctimas del conflicto y otros actores

NORMA	MATERIA
LEY 418 DE 1997	Título I artículo 67 (modificado por art.4 Ley 1106 de 2006 Se crea el Programa de Protección a Testigos, Víctimas e Intervinientes en el Proceso y Funcionarios de la Fiscalía ¹³ mediante el que se otorga protección integral y asistencia social lo mismo que a sus familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil y al cónyuge, compañera o compañero permanente, cuando se encuentren en riesgo de sufrir agresión o que sus vidas corran peligro por causa o con ocasión de la intervención en un proceso penal. En los casos en que la vida del testigo o denunciante se encuentre en peligro, a Fiscalía protegerá la identidad de los mismos. Mediante Resolución 0-5101 de 2008 la Fiscalía General reglamenta el programa ¹⁴
LEY 418 DE 1997	Artículo 80 (prorrogada vigencia por la Ley 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014) La Procuraduría General de la Nación creará y administrará un programa de protección a testigos, víctimas e intervinientes en los
Procesos disciplinarios y a funcionarios de la Procuraduría, al cualse aplicarán, en lo pertinente, las disposiciones de este título, incluyendo lo previsto en el parágrafo del Artículo 70, en el Artículo 76 y en el parágrafo del Artículo 79 de la presente ley.	
LEY 418 DE 1997, MODIFICADA Y PRORROGADA POR LAS LEYES 548 DE 1999, 782 DE 2002 Y 1106 DE 2006	Artículo 81: El Gobierno Nacional pondrá en funcionamiento un programa de protección a personas, que se encuentren en situación de riesgo inminente contra su vida, integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno”.
LEY 975 DE 2005 REGLAMENTADA PARCIALMENTE POR LOS DECRETOS NACIONALES 4760 DE 2005, 690, 2898 Y 3391 DE 2006, REGLAMENTADA POR EL DECRETO NACIONAL 3011 DE 2013	Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios. Establece en su Art. 13 que en Audiencia Preliminar desmovilizados y miembros de grupos armados se podrá tramitar la adopción de medidas para la protección de víctimas y testigos

NORMA	MATERIA
<p>LEY 1010 DE 2006</p>	<p>Por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo. Sólo aquellas que ocurren en un ámbito de relaciones de dependencia o subordinación de carácter laboral. Cuando las conductas descritas en el artículo 7º de esta Ley tengan ocurrencias en privado, deberán ser demostradas por los medios de prueba reconocidos en la ley procesal civil.</p> <p>Art. 8 Los reglamentos de trabajo de las empresas e instituciones deberán prever mecanismos de prevención de las conductas de acoso laboral y establecer un procedimiento interno, confidencial, conciliatorio y efectivo para superar las que ocurran en el lugar de trabajo. Los comités de empresa de carácter bipartito, donde existan, podrán asumir funciones relacionados con acoso laboral en los reglamentos de trabajo.</p>
<p>LEY 1340 DE 2009</p>	<p>Artículo 14 de la señala que la Superintendencia de Industria y Comercio SIC podrá conceder beneficios a las personas naturales o jurídicas que hubieren participado en una conducta que viole las normas de protección a la competencia, en caso de que informen a la autoridad de competencia acerca de la existencia de dicha conducta y colaboren con la entrega de información y de pruebas, incluida la</p>
<p align="center">Identificación de los demás participantes, aun cuando la autoridad de competencia ya se encuentre adelantando la correspondiente actuación. (. . .)”</p>	
<p>DECRETO 4912 DE 2011</p>	<p>Por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección.</p> <p>Art. 1 Organizar el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón del ejercicio de su cargo, en cabeza de la Unidad Nacional de Protección, la Policía Nacional y el Ministerio del Interior.</p>





NORMA	MATERIA
<p>DECRETO 4912 DE 2011</p>	<p>Art. 3 Define 9. Medidas de protección: Acciones que emprende o elementos físicos de que dispone el Estado con el propósito de prevenir riesgos y proteger los derechos a la vida, integridad, libertad, y seguridad personal de los protegidos. 13. Protección: Deber del Estado colombiano de adoptar medidas especiales para personas, grupos o comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo, que sean objeto de este Programa, con el fin de salvaguardar Por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección.</p> <p>Art. 1 Organizar el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón del ejercicio de su cargo, en cabeza de la Unidad Nacional de Protección, la Policía Nacional y el Ministerio del Interior.</p> <p>Art. 3 Define 9. Medidas de protección: Acciones que emprende o elementos físicos de que dispone el Estado con el propósito de prevenir riesgos y proteger los derechos a la vida, integridad, libertad, y seguridad personal de los protegidos. 13. Protección: Deber del Estado colombiano de adoptar medidas especiales para personas, grupos o comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo, que sean objeto de este Programa, con el fin de salvaguardar sus derechos. Artículo 5°. Protección. La población objeto de protección del Programa de qué trata este Decreto podrá serlo en razón a su situación de riesgo extraordinario o extremo, o en razón del cargo. Artículo 6°. Protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo. Modificado por el art.</p> <p>2, Decreto Nacional 1225 de 2012. Son objeto de protección en razón del riesgo: 8. Periodistas y comunicadores sociales. 10. Servidores públicos que tengan o hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la política de derechos humanos y paz del Gobierno Nacional. 14. Apoderados o profesionales forenses que participen en procesos judiciales o disciplinarios por violaciones de derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario</p> <p>Titulo IV Artículo 49. Cooperación. En desarrollo de las actividades de los programas de prevención y protección, los ejecutores del mismo podrán celebrar convenios de cooperación con otras entidades públicas o privadas y con organismos nacionales e internacionales, con sujeción a las normas legales vigentes, con el fin de recibir asistencia técnica o apoyo a través del suministro de recursos y medios destinados a la protección de los beneficiarios.</p>



NORMA	MATERIA
<p>DECRETO 4912 DE 2011</p>	<p>Artículo 2.2.2.29.1.1. La Superintendencia de Industria y Comercio –SIC- concederá beneficios a las personas naturales y jurídicas colaboren en la detección y represión de acuerdos restrictivos de la libre competencia, en los que hubieran participado en su condición de del mercado o facilitadores.¹⁵</p> <p>Artículo 2.2.2.29.2.1. Presunción. Para efectos de conceder beneficios por colaboración, se presumirá que solicitante no es Instigador o promotor del acuerdo anticompetitivo. El que afirme que otro es instigador o promotor del acuerdo anticompetitivo deberá probarlo.</p> <p>Artículo 2.2.2.29.2.3. Requisitos para marcar el momento de entrada al Programa de Beneficios por Colaboración. 1.- Reconocer la participación en el acuerdo anticompetitivo. 2.- Suministrar información por lo menos sucinta sobre la existencia del acuerdo, su forma operación, el producto involucrado, y los participantes en mismo. Hecha la solicitud c</p>

Fuente: ACTUE (2016), Investigación para apoyar la creación de un sistema unificado de protección a denunciantes de actos de corrupción, Martha Elena Badel Rueda, Junio 2016



ANEXO 2: Aplicaciones de origen gubernamental³⁴

NOMBRE APP	ENTIDAD RESPONSABLE	OBJETIVO	TIPO DE INTERACCIÓN CON EL CIUDADANO				
			DENUNCIA	CONSULTA	PETICIÓN	SEGUIMIENTO	AESORÍA
ELEFANTES BLANCOS	Secretaría de Transparencia	Ofrece a los ciudadanos la posibilidad de reportar obras públicas inconclusas en el país.	●			●	
APPSERVI	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios	Aplicación móvil para consultas y radicación de reclamaciones al servicio de usuarios de los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía, gas natural y gas licuado de petróleo. APPSeri facilita a la comunidad la consulta sobre el estado de sus trámites ante la Superintendencia de Servicios, así como la presentación de peticiones, quejas y reclamos relacionados con la prestación de estos servicios.			●	●	
LEGAL AAP	Ministerio de Justicia y el Derecho	Es una herramienta electrónica al alcance de todos los ciudadanos que necesiten conocer cómo adelantar un trámite o hacer uso de algún servicio relacionado con la Justicia. Digitando palabras claves, esta herramienta orienta a las personas sobre qué hacer, la autoridad o institución a la cual puede acudir y la ubicación exacta en su municipio, y si el trámite judicial requiere o no de abogado y si tiene algún costo.		●			

³⁴ Adicional a estas 14 APP, se identificaron dos adicionales impulsadas por la sociedad civil: “Pilas con tu voto” y “En tu mano”, su interacción con el ciudadano se limita a la denuncia, sin que este tenga la posibilidad de hacer seguimiento sobre la resolución del caso.

Anexos 2: Aplicaciones de origen gubernamental

NOMBRE APP	ENTIDAD RESPONSABLE	OBJETIVO	TIPO DE INTERACCIÓN CON EL CIUDADANO				
			DENUNCIA	CONSULTA	PETICIÓN	SEGUIMIENTO	AESORÍA
SEGURIDAD EN LÍNEA (BOGOTÁ)	Alcaldía de Bogotá	Es una plataforma para que los ciudadanos puedan realizar denuncias o reportes sobre cualquier hecho que afecte la seguridad, el orden público y la convivencia. Los usuarios que utilizan el servicio podrán hacerle seguimiento a su denuncia y recibir respuesta sobre las acciones que ejecutaron las autoridades.	●			●	
SUICA DENUNCIA AMBIENTAL	Alcaldía de Pereira	La APP de “Reporte Ambiental - SUICA” es una herramienta para fortalecer la cultura ciudadana a través de denuncias, disminuyendo problemas ambientales y de salud, ocasionados por el inadecuado manejo de residuos sólidos o basuras. Desde la APP los ciudadanos podrán informar cualquier situación que atente contra el medio ambiente para trasladarlos a la autoridad competente.	●			●	
URIEL (UNIDAD DE RECEPCIÓN INMEDIATA PARA LA TRANSPARENCIA ELECTORAL)	Ministerio del interior	Esta herramienta facilita el trámite y acceso a las entidades competentes para investigar o ejercer el control respecto de los hechos irregulares que se suscitan en torno a los procesos electorales	●			●	

Anexos 2: Aplicaciones de origen gubernamental

NOMBRE APP	ENTIDAD RESPONSABLE	OBJETIVO	TIPO DE INTERACCIÓN CON EL CIUDADANO				
			DENUNCIA	CONSULTA	PETICIÓN	SEGUIMIENTO	AESORÍA
SISTEMA DISTRITAL DE QUEJAS Y SOLUCIONES SDQS	Veeduría Distrital	Centraliza la gestión de quejas de las entidades del Distrito. El Sistema Distrital de Quejas y Soluciones – SDQS, es una herramienta virtual a través de la cual se podrá interponer quejas, reclamos, solicitudes de información, consultas, sugerencias, felicitaciones, denuncias por corrupción, que puedan afectar sus intereses o los de la comunidad, con el objeto de que las entidades distritales emitan una respuesta oportuna, o den inicio a una actuación administrativa según sea el caso	●			●	
“USTED TIENE QUE VER”	Procuraduría General de la Nación	Promueve la participación ciudadana en el control de la gestión pública.		●			
SIC FACILITA	Superintendencia de Industria y Comercio	Permite denunciar fallas en la prestación del servicio. Se trata de una herramienta virtual en donde la SIC actúa como facilitadora para que consumidores y proveedores alcancen acuerdos sobre reclamaciones relacionados con derechos del consumidor.					●

Anexos 2: Aplicaciones de origen gubernamental

NOMBRE APP	ENTIDAD RESPONSABLE	OBJETIVO	TIPO DE INTERACCIÓN CON EL CIUDADANO				
			DENUNCIA	CONSULTA	PETICIÓN	SEGUIMIENTO	AESORÍA
ABC GESTIÓN DEL RIESGO	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres	Ofrece pedagogía sobre la gestión de riesgos de desastre		●			
YO REPORTO	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres	Esta aplicación permite reportar los incidentes asociados a fenómenos naturales	●				
CUADRANTE AMIGO	Policía Nacional	Es un canal de llamadas de emergencia de la Policía Nacional.	●				
AQUÍ ESTOY	ICBF	Es una aplicación que permite a los ciudadanos reportar los casos de Trabajo Infantil a través de un teléfono inteligente o un computador, con el fin de identificar los puntos en los que se presentan casos continuos de trabajo infantil.	●				

Fuente: Transparencia por Colombia, documento marco canal de denuncia en Colombia, 2016

