



GUÍA 1

GARANTÍA AL DERECHO A ALERTAR UN RIESGO DE CORRUPCIÓN

*o denunciar un hecho
de corrupción en la
implementación del
Acuerdo de Paz*





CONSEJO RECTOR

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

JUNTA DIRECTIVA

Rosa Inés Ospina Robledo
Eulalia Arboleda de Montes
Maria Elisa Bernal Bueno
Ricardo Rodríguez Ardila
Bernardo Rodríguez Ossa
Daniel Ricardo Uribe Parra
Guillermo Vargas Ayala
Eduardo Wills Herrera Néstor

DIRECCIÓN EJECUTIVA

Gerardo Andrés Hernández Montes

CON EL APOYO DE:

Proyecto Proteger la construcción de la paz en sectores y regiones con altos riesgos de corrupción financiado por la Embajada de Suecia y su operador, la Fundación Panamericana para el Desarrollo-FUPAD.

El contenido de estas guías es responsabilidad exclusiva de la Corporación Transparencia por Colombia y no refleja la opinión de sus financiadores.

Somos el Capítulo Nacional de Transparencia Internacional -TI-, la Organización de la Sociedad Civil líder en el mundo en la lucha contra la corrupción que trabaja en más de 100 países.

© Corporación Transparencia por Colombia

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Sandra Ximena Martínez- Directora programática Iniciativas de Sistema Político y Estado.
Claire Launay Gama – Directora Programática Iniciativas Sociedad Civil
Johana Cabra Mancipe - Coordinadora del Centro de Asistencia Legal Anticorrupción (ALAC)
Ángela María Rodríguez Sánchez- Coordinadora del Proyecto Ciudadanía al Cuidado de la Paz
Juan Carlos Lozano Giraldo-Consultor Experto

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Cristian Mauricio Ruiz Parra

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	4
¿QUÉ ES LA DENUNCIA?	6
1. ¿CÓMO GARANTIZAR EL DERECHO A LA DENUNCIA O ALERTA DE UN HECHO DE CORRUPCIÓN?	7
2. ¿CÓMO GARANTIZAR EL REGISTRO DE LA DENUNCIA?	7
3. ¿CÓMO PUEDE LA ENTIDAD CLASIFICAR LA DENUNCIA PARA DAR SU CORRESPONDIENTE TRÁMITE?	9
4. ¿CUÁLES CONDUCTAS SE PUEDEN CONSIDERAR COMO ACTOS O HECHOS DE CORRUPCIÓN?	11
5. ¿CÓMO Y ANTE QUIÉN DOY TRASLADO DE LA DENUNCIA PRESENTADA?	16
6. ENTIDADES RECEPTORAS DE DENUNCIAS EN RELACIÓN CON EL ACUERDO DE PAZ ¿CÓMO Y POR QUÉ ACUDIR A ELLAS?	17
RECOMENDACIONES FINALES	23
BIBLIOGRAFÍA	26



INTRODUCCIÓN

Bajo el marco del convenio de cooperación entre la Corporación Transparencia por Colombia, la Fundación Panamericana para el Desarrollo-FUPAD y con el apoyo de la Embajada de Suecia, se establece como uno de los objetivos el desarrollo de herramientas que permitan a los servidores públicos y colaboradores de las entidades públicas, tener un mínimo de conocimiento relacionado con todos los mecanismos disponibles para garantizar la implementación del Acuerdo de Paz suscritos por el Estado Colombiano, específicamente todas aquellas que se encuentren al servicio de la materialización de la veeduría y el control ciudadano a la gestión pública de los recursos destinados para dar cumplimiento a lo acordado en el Acuerdo Final.

En este orden de ideas, se presenta a continuación la primera de una serie de **tres guías prácticas**¹, las cuales tienen como finalidad aportar a la implementación efectiva del Acuerdo de Paz, en la medida que se encuentran dirigidas a los servidores y colaboradores tanto de las entidades nacionales como de las territoriales, en especial de aquellos territorios PDET donde se lleva a cabo la implementación de los puntos 1-Reforma Rural Integral y también municipios donde se implementa el punto 4. Solución al Problema de las Drogas Ilícitas, específicamente el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos-PNIS.

Estos territorios han sido prioritarios en el marco del proyecto Ciudadanía al Cuidado de la Paz, debido al ejercicio de control ciudadano que han adelantado organizaciones de la sociedad civil, Foro Nacional Por Colombia-Capítulo Suroccidente en el

¹ *Guía para garantizar la denuncia de un hecho y/o riesgo de Corrupción; Guía para garantizar el acceso a la información pública; Guía para garantizar la participación ciudadana en el marco de la implementación de los Acuerdos de Paz.*



norte del Cauca y la RedCaquetáPaz en el departamento de Caquetá. Dicho ejercicio ha determinado el hallazgo de unos factores de riesgo de corrupción que junto a los hallazgos de otras organizaciones sociales, centros de investigación, el Congreso de la República y los Órganos de Control demuestra la importancia de hacer seguimiento a la implementación del Acuerdo.

El panorama actual en los temas de denuncia de la corrupción refleja una serie de retrasos frente a la reglamentación de los mismos entre los cuales se destaca la ausencia de legislación en materia de protección al denunciante junto con la dispersión de normas que generan dificultades en cuanto a la competencia de asumir y garantizar la protección de quien denuncie o alerte un presunto hecho o riesgo de corrupción.

En este mismo orden de ideas, el Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz-PMI establece en el punto 2. Participación Política: apertura democrática para construir la paz, la creación de un mecanismo especial para la atención trámite y seguimiento de denuncias y alertas por corrupción, en particular en la implementación del Acuerdo Final que se esperaba entrara en funcionamiento en 2019².

Esta primera guía, busca entonces aportar a las entidades públicas competentes información e insumos importantes para garantizar el derecho a la denuncia de presuntos hechos o riesgos de corrupción relacionados con temas de la implementación del Acuerdo de Paz. Lo anterior se desprende de la necesidad de procurar a la ciudadanía los medios y condiciones adecuadas para el ejercicio del control social a la implementación del Acuerdo de Paz.

2 *Plan Marco de Implementación-PMI (El línea) Disponible en: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20\(PMI\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20(PMI).pdf)*

Para empezar, algunos conceptos

¿QUÉ ES LA DENUNCIA?

Como lo señala Transparencia por Colombia (2020) 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”. En este orden de ideas, resulta clave destacar que la denuncia precisa dos etapas inherentes: El reporte sobre la posible conducta irregular con la intención de alertar a las autoridades y por otro lado, el adelanto de la investigación por parte de la autoridad competente y su pronunciamiento sancionatorio en caso de configurarse.

La denuncia lleva entonces a una corresponsabilidad entre el ciudadano quien alerta y las autoridades quienes investigan y, si el caso lo amerita, sancionan. Por lo tanto, resulta vital que los entes tanto del orden nacional como territorial empiecen a adoptar, en el marco de sus procedimientos de atención al ciudadano, instrucciones claras para la recepción y trámite oportuno de las denuncias sobre presuntos riesgos y hechos de corrupción en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz.

Lo anterior justifica la necesidad identificada por parte del Observatorio de la Participación en la Implementación del Acuerdo Final (OPIAF, 2020) en la medida que los mecanismos de rendición de cuentas, fomento de veedurías ciudadanas, y observatorios de transparencia en los territorios priorizados para la implementación de los proyectos derivados del Acuerdo de Paz son escasos y por lo tanto no permite la existencia de mecanismos de denuncias ciudadanas sobre posibles hechos de corrupción.

1. ¿CÓMO GARANTIZAR EL DERECHO A LA DENUNCIA O ALERTA DE UN HECHO DE CORRUPCIÓN?

La denuncia es tal vez una de las herramientas más importantes dentro de una estrategia de lucha contra la corrupción.

Cabe notar que el trámite de la denuncia conlleva condiciones especiales tanto para su trámite como para la protección de los denunciantes o reportantes. En este sentido, resulta fundamental que las entidades territoriales desarrollen mecanismos y herramientas que de manera interna y externa permita el trámite adecuado para que el hecho o riesgo a reportar o denunciar sea investigado y resuelto basado en las reglas que dispone el ordenamiento jurídico y los controles fiscales, disciplinarios y penales que impliquen.

En este sentido, por un lado, se debe garantizar que tanto la ciudadanía como los servidores públicos y colaboradores de las entidades públicas puedan realizar sus denuncias bien sea de forma anónima o identificada, amparando la protección de derechos como sus datos personales y la aplicación del habeas data, así como la reserva de identidad del denunciante al momento de radicar oficialmente la denuncia hasta la finalización del proceso, cuando ésta solicite hacerse de manera anónima. Por otro lado, se debe considerar mecanismos y condiciones para la protección al denunciante.

2. ¿CÓMO GARANTIZAR EL REGISTRO DE LA DENUNCIA?

Si bien las competencias de las entidades nacionales y territoriales se encuentran plenamente establecidas en el ordenamiento jurídico colombiano, resulta importante para garantizar el derecho a la denuncia que las entidades cuenten con mecanismos que permitan

el registro de las denuncias a través de los sistemas internos de correspondencia garantizando su gestión y trámite interno así como el respectivo trámite ante los entes de control y autoridades competentes, en caso de ser necesario.

En este sentido, se recomienda:

- El servidor público y/o colaborador debe acudir a los entes que conforman el Ministerio Público como la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las Personerías Municipales.
- De igual manera, el servidor público y/o colaborador puede acudir y notificar a los entes de control fiscal como la Contraloría General y las Contralorías Departamentales cuando los hechos señalen un presunto detrimento al erario, así como acudir a la Fiscalía General de la Nación cuando los hechos configuren un delito tipificado en el Código Penal Colombiano.
- Brindar al reportante y denunciante una respuesta sobre la gestión o trámite al que se ha dado inicio ante la entidad sobre un presunto riesgo o hecho de corrupción, relacionado con la protección de recursos, programas o proyectos en el marco de la implementación del Acuerdo de Paz cuando se han identificado anomalías.
- Para el caso de un reporte interno, es decir, aquella situación en la que un servidor o colaborador de una entidad pública identifique un presunto hecho o riesgo de corrupción, la entidad debe brindar plena garantía para que se ponga en marcha las acciones que corresponden a las oficinas de control interno disciplinario, o quien haga sus veces.
- Diseñar estrategias internas que faciliten y garanticen la presentación de denuncias y alertas de hechos y riesgos de corrupción relacionados con la implementación del Acuerdo de paz, en las cuales exista una articulación eficaz entre las entidades del orden nacional y territorial a partir de derroteros únicos que brinden mecanismos para que el trámite y gestión de la denuncia sea efectivo.

- De igual manera, esta articulación debe tener vínculo estrecho con los órganos de control como la Procuraduría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación y Contraloría General de la República en el orden nacional, junto con las seccionales regionales, contralorías departamentales y personerías municipales.
- Brindar información al reportante o denunciante acerca del procedimiento o trámite para el aporte de información relevante o elementos de prueba para la investigación que esté adelantando la autoridad, una vez se haya realizado la denuncia o dado a conocer la alerta.
- Definir un canal de recepción único para denuncias relacionadas con corrupción (o sólo denuncias), esto permite celeridad en el trámite de estos asuntos, que por lo general revisten de mayor importancia que las PQRS. También minimiza el riesgo de pérdida de manipulación de la información, así como situaciones de retaliación, persecución o amenaza en contra del denunciante o alertador de la corrupción.

3. ¿CÓMO PUEDE LA ENTIDAD CLASIFICAR LA DENUNCIA PARA DAR SU CORRESPONDIENTE TRÁMITE?

Con la finalidad de garantizar y asegurar el debido proceso y trámite de la denuncia, se recomienda a las entidades territoriales establecer un proceso que de manera preliminar permita determinar si esta corresponde o no a la materialización de un riesgo o hecho de corrupción. Sin omitir la importancia de la competencia que tiene la Procuraduría General de la Nación a partir del poder preferente, se sugiere que dicho proceso debe estar a cargo de la oficina o dependencia que la entidad disponga dentro de su autonomía administrativa para el proceso de recepción inicial de denuncias.

Se sugiere que sea un asunto que incluya a dependencias de la entidades encargadas de la Atención al Ciudadano y las Oficinas de Control Interno Disciplinario cuando se trate de una alerta al interior de la entidad. Ahora bien, se invita las entidades públicas a determinar la especificidad en caso de denuncia y alerta de

corrupción, en la medida que dadas las implicaciones que tiene el llevar a cabo una denuncia o alertar de un presunto hecho de corrupción, se pueden configurar, si así lo amerita el caso, el inicio del proceso de medidas de protección conforme al tipo de riesgo para lograr mayor eficacia.

A continuación se presenta un formato preliminar que puede ser utilizado como guía para el desarrollo de dicha clasificación:

TABLA 1. FORMATO GUÍA PARA LA CLASIFICACIÓN DE LA DENUNCIA

Fecha de recepción			
Funcionario que recibe la denuncia			
Fecha de valoración			
Medio de recepción de la denuncia o alerta			
1. Calificación de la denuncia			
	SI	NO	Observaciones
1. ¿Se trata de una denuncia en contra de un funcionario público, contratista, ex servidor o ex contratista de la entidad?			
2. ¿Se trata de una denuncia en contra de un contratista o ex contratista de la entidad?			
3. ¿Los hechos denunciados se desarrollaron en el ejercicio de un cargo o función relacionada con la implementación del Acuerdo de Paz?			
4. ¿Los hechos denunciados se desarrollaron en el marco de un proceso o procedimiento relacionado con la implementación del Acuerdo de Paz?			
5. ¿La conducta denunciada se considera como un acto de corrupción?			
6. ¿La denuncia ha sido presentada ante otra autoridad del nivel municipal, departamental o nacional?			
7. De ser afirmativa la pregunta anterior, ¿Dicha denuncia fue presentada hace más de un año?			
8. ¿Se ha proferido alguna decisión judicial o administrativa relacionada con los hechos objeto de la denuncia?			
2. Calificación del denunciante			
9. ¿El denunciante se encuentra plenamente identificado?			
10. ¿El denunciante ha presentado evidencias que sustenten los hechos objeto de su denuncia?			
11. ¿El denunciante solicita medidas de protección material/laboral en razón a la denuncia?			

4. ¿CUÁLES CONDUCTAS SE PUEDEN CONSIDERAR COMO ACTOS O HECHOS DE CORRUPCIÓN?

En la medida que el objetivo principal de esta guía es la de orientar a los servidores públicos y colaboradores de las entidades territoriales en la garantía a la denuncia y alerta de hechos de corrupción relacionados con la implementación de los Acuerdo de Paz, se presentan a continuación ejemplos de casos sobre los cuales cualquier ciudadano en el ejercicio de sus derechos y deberes puede reportar una inquietud y/o denuncia.

Se destacan a continuación a manera de ejemplo los posibles casos relacionados con los puntos 1 y 4 del Acuerdo: 1. Reforma Rural Integral y 4. Solución al Problema de las drogas ilícitas, en la medida que han sido priorizados por Transparencia por Colombia en el desarrollo del Proyecto Ciudadanía al Cuidado de la Paz como importantes y sobre los cuales pueden presentarse riesgos de corrupción, inquietudes e intereses.

4.1. PUNTO 1: REFORMA RURAL INTEGRAL

Este punto hace referencia al desarrollo de la Reforma Rural Integral, que tiene como objetivo la transformación estructural del campo colombiano, a partir del cierre de brechas entre la ruralidad y los centros urbanos, creando condiciones de bienestar para la población rural en las que se contribuya a la promoción de la igualdad y el aseguramiento del pleno disfrute de los derechos fundamentales, junto con la erradicación de la pobreza y la desigualdad.

En este orden de ideas, se presentan los posibles hechos y riesgos de corrupción que pueden ser objeto de denuncia y/o alerta:

- Identificación de falsos beneficiarios del Plan de Adjudicación gratuita de tierras. De acuerdo con la implementación del Acuerdo de Paz, se consideran como beneficiarios de dicho Plan los siguientes casos: Trabajadores con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente; Población rural victimizada; Asociaciones

de Víctimas; Población desplazada por el conflicto armado; Mujeres rurales cabeza de familia; Personas y comunidades que participen en programas de asentamiento para la protección del medio ambiente, la sustitución de cultivos ilícitos y el fortalecimiento de la seguridad alimentaria.

- Identificación de irregularidades relacionadas con la adjudicación de predios, tales como el aumento desproporcional de su valor; La creación de sociedades para adquirir extensiones de tierras que no se ajusten a las medidas para la Unidad Agrícola Familia a través de compras fraccionadas de tierras; La actualización irregular de las áreas de los terrenos y su formalización.
- Identificación de irregularidades en el desarrollo de la implementación de los Programas de Enfoque Territorial (PDET) como el ajuste en los términos de referencia para la contratación de obras de infraestructura que no cumplan con los principios de la contratación pública, o que se ajusten para el favorecimiento de intereses de terceros en detrimento del interés público, el desvío de recursos públicos destinados a obras PDET en manos de particulares entre otros.
- Identificación de situaciones en las cuales la obra o el servicio no cumple con los criterios definidos dentro de los PDET y sin embargo se simula o se engaña a partir de nombrar la obra o servicio utilizando el concepto de Paz como un adjetivo calificativo. Ejemplo: “Parque de la Paz”.
- Incumplimiento en los tiempos de entrega de las obras, irregularidades contractuales e incumplimiento de los cronogramas establecidos en la ejecución de programas y proyectos que se enmarquen dentro de los PDET.
- Identificación de riesgos en la etapa precontractual, contractual y posterior a la ejecución del contrato de una obra PDET. Por ejemplo, en la elaboración de los pliegos de condiciones,

identificar requisitos para favorecer a un tercero. En la ejecución del contrato, identificar manejo irregular de recursos, o al finalizar el proyecto, determinar que la obra no cumple con lo que se había previsto o es defectuosa.

- Desarrollo de factores externos tales como la presencia de grupos armados organizados (GAO) en los territorios, cuya intervención pone en riesgo la integridad física de la ciudadanía, específicamente de aquellos que ejercen el derecho al control social, la defensa de los recursos naturales y los derechos humanos.

4.2 PUNTO 4: SOLUCIÓN AL PROBLEMA DE DROGAS ILÍCITAS

El Punto 4 del Acuerdo de Paz promueve el desarrollo de iniciativas como la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos a través de la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) mediante la transformación de los territorios de las zonas afectadas junto con la generación de condiciones de bienestar para las comunidades que las habitan.

Parte de la implementación del PNIS implica un despliegue de capacidades por parte del Estado por lo que requiere de la ejecución de un amplio proceso de contratación pública que va desde la ejecución de obras de infraestructura hasta el desarrollo de iniciativas que apunten a la prevención del consumo y la rehabilitación del consumo crónico de estupefacientes.

Con base en lo anterior se presentan algunas situaciones hipotéticas en las cuales se podrían materializar riesgos y/o hechos de corrupción relacionados con la implementación de este punto del Acuerdo:

- Irregularidades en la contratación y en la ejecución de los planes de sustitución de cultivos, en la ejecución de obras encaminadas

a mejorar las condiciones de bienestar y en la implementación de programas y procesos pedagógicos enfocados en la lucha contra las drogas ilícitas.

- Obstáculos de acceso a información sobre los acuerdos firmados por las familias y el Estado o cualquier otra información de interés público para las familias involucradas en el PNIS.
- Identificación de información falsa entregada por personas que no cumplen con los requisitos para obtener los beneficios que ofrece el Estado en el desarrollo de la implementación del punto 4.
- Ejercicio de la discrecionalidad arbitraria por parte de las Juntas de Acción Comunal de los territorios en donde se implementan las acciones señaladas en el Punto 4 del Acuerdo, como la exclusión de personas que cumplen con las condiciones para ser beneficiarias del PNIS, solicitar dinero o dádivas u poner en marcha acciones como el tráfico de influencias para favorecer intereses propios o de terceros en detrimento del interés general.
- Obstáculos en el ejercicio de control ciudadano al PNIS.

4.3 ¿QUÉ OTRAS CONDUCTAS PODRÍAN CONFIGURARSE COMO HECHOS DE CORRUPCIÓN?

Si bien el ordenamiento jurídico colombiano no establece una definición sobre corrupción, se identifican a continuación algunas normas que tipifican cuáles son considerados hechos de corrupción:

Norma	Artículos relevantes
Convención Interamericana contra la Corrupción (Ley 412 de 1997)	<ul style="list-style-type: none"> - Artículo 6 (Actos de corrupción)
Código Penal Colombiano (Ley 599 de 2000)	<ul style="list-style-type: none"> - Título XV (Delitos contra la administración pública)
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Ley 970 de 2005)	<ul style="list-style-type: none"> - Artículo 15 (Soborno de funcionarios públicos nacionales) - Artículo 16 (Soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas) - Artículo 17 (Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público) - Artículo 18 (Tráfico de influencias) - Artículo 19 (Abuso de funciones) - Artículo 20 (Enriquecimiento ilícito) - Artículo 21 (Soborno en el sector privado) - Artículo 23 (Blanqueo del producto del delito) - Artículo 24 (Encubrimiento) - Artículo 25 (Obstrucción de justicia) - Artículo 26 (Responsabilidad de las personas jurídicas) - Artículo 27 (Participación y tentativa)
Ley 1474 de 2011 “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”	<ul style="list-style-type: none"> - Artículo 15 (Soborno de funcionarios públicos nacionales) - Artículo 16 (Soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas) - Artículo 17 (Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público) - Artículo 18 (Tráfico de influencias) - Artículo 19 (Abuso de funciones) - Artículo 20 (Enriquecimiento ilícito) - Artículo 21 (Soborno en el sector privado)

Norma	Artículos relevantes
<p>Ley 1474 de 2011 “Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Artículo 22 (Omisión de control en el sector de la salud) - Artículo 23 (Peculado por aplicación oficial diferente frente a recursos de la seguridad social) - Artículo 24 (Peculado culposo frente a recursos de la seguridad social) - Artículo 26 (Fraude de subvenciones) - Artículo 27 (Acuerdos restrictivos de la competencia) - Artículo 28 (Tráfico de influencias de particular) - Artículo 29 (Enriquecimiento ilícito) - Artículo 31 (Soborno) - Artículo 32 (Soborno en la actuación penal)
<p>Ley 1778 de 2016 “Por la cual se dictan normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de lucha contra la corrupción”</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Artículo 30 (Soborno transnacional)

5. ¿CÓMO Y ANTE QUIÉN DOY TRASLADO DE LA DENUNCIA PRESENTADA?

En el caso de presentarse una denuncia o alerta relacionado con presuntos hechos o riesgos de corrupción vinculados con la implementación de los Acuerdos de Paz, es importante que, una vez realizada la clasificación señalada, sea admitida por la Oficina de Control Interno Disciplinario de su entidad o de la dependencia que tenga dentro de sus competencias dichas funciones, como se señaló previamente.

Ahora bien, en caso de que los hechos o alertas no se hayan presentado al interior de su entidad, se mantiene la obligación de remitir dicha información a las autoridades de control competentes

para su conocimiento, en la medida que se identifiquen elementos a valorar desde el ámbito disciplinario (Personerías y Procuraduría General de la Nación), fiscal o en los que se identifique detrimentos patrimoniales (Contralorías Departamentales y en Contraloría General de la República) o cuando se configure un delito señalado en el Código Penal Colombiano (Fiscalía General de la Nación).

6. ENTIDADES RECEPTORAS DE DENUNCIAS EN RELACIÓN CON EL ACUERDO DE PAZ ¿CÓMO Y POR QUÉ ACUDIR A ELLAS?

Si bien dentro del Acuerdo de Paz en el punto 2 se establece el desarrollo de un mecanismo especial para el acompañamiento al ciudadano que desee interponer denuncias por posibles hechos de corrupción relacionados con la implementación de los puntos del Acuerdo, en un principio se llevó a cabo la implementación de la “Ventanilla de Denuncias para el Postconflicto”. No obstante, este mecanismo aún no se encuentra del todo disponible.

Sin embargo, y dado el propósito de esta guía, se presentan a continuación las entidades competentes para la recepción de denuncias y alertas sobre presuntos hechos y/o riesgos de corrupción.

ÓRGANOS DE CONTROL

6.1 PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

La Procuraduría General de la Nación es la entidad que tiene como función principal la representación de la ciudadanía ante el Estado, la garantía en la protección de los derechos fundamentales y la competencia en investigar y sancionar disciplinariamente a los servidores públicos y particulares que ejercen funciones públicas. Es el máximo organismo del Ministerio Público, conformado por la

Defensoría del Pueblo y las Personerías.

Actualmente este ente de control disciplinario cuenta dentro de su página web o sede electrónica con un sistema para poder presentar peticiones, quejas, solicitudes, reclamos denuncias y felicitaciones, las cuales se pueden presentar de manera identificada o anónima.

Link: <https://www.procuraduria.gov.co/SedeElectronica/#no-back-button>

Link de denuncias asociadas a la implementación del Acuerdo de Paz: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/index.jsp?option=co.gov.pgn.portal.frontend.component.pagefactory.DenunciaImplAcuerdoPazComponentPageFactory>

6.2 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

Es el ente de control cuya competencia es la de velar por gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Por lo tanto, dicho ente representa los intereses de la ciudadanía a partir de la vigilancia efectiva de los recursos públicos. Actualmente cuenta con un sistema que permite la radicación de denuncias cuando los hechos generen un detrimento patrimonial o se evidencia un uso indebido de los recursos. Este sistema se denomina el Sistema de Información de Participación Ciudadana (SIPAR).

Link: <https://denuncie.contraloria.gov.co/sipar/>

6.3 FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

La Fiscalía General de la Nación el ente de control que de oficio o mediante denuncia o querrela investiga los delitos y acusa ante los jueces de la república a los presuntos infractores. Cabe señalar que para esta entidad, una denuncia es la manera en la que una persona de manera verbal o escrita pone en conocimiento a las autoridades una situación o comportamiento que se presume contraria al ordenamiento jurídico colombiano, por lo que hace que se merezca o no una investigación.

Link: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/Entidades Nacionales>

6.4 SECRETARÍA DE TRANSPARENCIA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.

La Secretaría de Transparencia tiene la misión de asesorar y apoyar al Presidente de la República Vicepresidente y al Jefe de Gabinete y al Director del Departamento en la formulación de políticas públicas en materia de transparencia y lucha contra la corrupción y coordinar su implementación.

En este sentido, dentro de sus funciones se encuentra el desarrollo de Alertas y Canales de Denuncia de presuntos hechos de corrupción, denunciándolos directamente o dando traslado a los entes de control.

De igual manera, fue anunciado por el Gobierno Nacional la creación de la Red Anticorrupción de Control Interno (RITA) a partir del Decreto 338 de 2019, Red que lidera la Vicepresidencia de la República en la cual incluye a todos los Jefes de Control Interno Disciplinario de las entidades públicas del país.

Tiene como objetivo fortalecer los mecanismos de lucha contra la corrupción, acercar a los ciudadanos a las instituciones públicas a través del uso de canales de participación ciudadana y transparencia. Link: <http://www.secretariatransparencia.gov.co/ejes/Paginas/Prevencion.aspx>

SOCIEDAD CIVIL

6.5 CENTRO DE ASESORÍA LEGAL ANTICORRUPCIÓN – ALAC

El Centro de Asesoría Legal Anticorrupción –ALAC- de Transparencia por Colombia, está compuesto por un equipo de abogados que brindan a nivel nacional una asesoría legal independiente, gratuita y confidencial a las personas que conozcan de presuntos casos de corrupción y deseen iniciar un proceso de denuncia ante las autoridades.

Link: <http://50.31.146.35/~wwwmonit/ALAC/publico/denuncia.php>

7. PROTECCIÓN AL DENUNCIANTE DE CORRUPCIÓN.

Como bien lo señala Transparencia por Colombia (2020), las instituciones del Ministerio Público carecen de programas y funciones específicas asignadas para el acompañamiento a la denuncia y la protección de denunciantes de corrupción. Las medidas de protección ofrecidas a víctimas o testigos de corrupción representan un porcentaje mínimo en cuanto al resto de los solicitantes y en parte se debe a que los requisitos para que se configure la protección son bastante exigentes tal como la existencia de un proceso penal vigente y un fiscal asignado.

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, por lo tanto, durante el tiempo anterior o equivalente a la presentación de una denuncia, el denunciante se encuentra en una situación de mayor vulnerabilidad.

Es importante que las entidades tengan en cuenta que, cuando el ciudadano interpone una denuncia formal con riesgos identificados (amenazas, represalias laborales etc) puede solicitar si lo considera necesario, la protección del Estado a través de las entidades competentes para responder ante el tipo de necesidad de protección identificada.

Cada programa de protección solicitará ciertos requisitos que se deben cumplir para su acceso. En este sentido, las entidades públicas deben disponer la protección al denunciante como un elemento a tener en consideración, dada la naturaleza de los hechos que se denuncian. Dependiendo del caso, pueden presentarse situaciones en las que el denunciante se vea amenazado en su vida e integridad personal, o incluso en su trabajo. Conforme a lo anterior, se sugiere una ruta para que pueda ser implementada cuando la solicitud de protección sea requerida y así pueda orientarse al denunciante cuando lo amerite:

- **IDENTIFIQUE LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN APLICABLES PARA EL CASO**

La Organización de los Estados Americanos (OEA), ofrece una definición de medidas de protección que se ajusta al contexto del denunciante de actos de corrupción, la cual se considera pertinente tener en cuenta al momento de tramitar este proceso:

“Medidas de Protección.- Conjunto de medidas dispuestas por la autoridad competente orientadas a proteger el ejercicio de los derechos personales y laborales de los denunciantes y testigos de actos de corrupción, así como el procesamiento administrativo o judicial de los actos de corrupción. Su aplicación dependerá de las circunstancias y condiciones de vulnerabilidad evaluadas por la Autoridad Competente y, de ser el caso, se hará extensible a su cónyuge o conviviente, ascendientes, descendientes y hermanos.” (OEA, 2011, art. 2).

Como se puede observar, las medidas de protección no solo se orientan en la protección de la integridad física del denunciante, también deben establecerse mecanismos de protección de su situación laboral, específicamente cuando se trate de un servidor público y en donde los presuntos hechos involucren a un superior jerárquico o sus mismos compañeros de trabajo. (MESICIC, 2017, p. 65).



MEDIDAS DE PROTECCIÓN APLICABLES

Medidas básicas	<ul style="list-style-type: none">• Asistencia legal para los hechos relacionados con su denuncia;• Canales adecuados para la recepción de denuncias y alertas• Reserva de su identidad.
Medidas de protección personal	<ul style="list-style-type: none">• Protección policial;• Cambio de residencia u ocultación del paradero del denunciante.• Seguimiento al riesgo o situación que generó el riesgo, así como a la persona afectada.• Seguimiento a las medidas implementadas como respuesta para garantizar la protección personal.
Medidas de protección laboral	<ul style="list-style-type: none">• Traslado de dependencia administrativa dentro de la entidad;• Traslado de centro de trabajo según sea el caso;• Suspensión de labores sin generar precedentes en la historia laboral del denunciante.• Medidas para garantizar que se presentes desmejoras en las condiciones laborales.• Canales adecuados

Fuente: OEA, 2011

Si bien no existe un listado taxativo de medidas, a continuación se proponen algunas medidas de protección laboral a adoptar:

- Prohibición de la suspensión o destitución del servidor que haya presentado una denuncia, salvo que se configure una justa causa o situación contemplada para dar por terminado el contrato;
- Garantías de movilidad en el trabajo que le permita al servidor trasladarse a una nueva dependencia dentro de la entidad, o realizar su trabajo ordinario desde su lugar de residencia (teletrabajo);

- Calificación de la medida de protección del servidor público por parte de un funcionario independiente, o una comisión especial conformada para dicho objetivo.
- Garantías de protección psicológicas y de salud mental.
- Fortalecimiento de Políticas encaminadas a evitar acoso o maltrato laboral.

RECOMENDACIONES FINALES

- **ESTUDIE LA SOLICITUD DE PROTECCIÓN PARA PROCEDER.**

La denuncia por actos de corrupción da inicio a una investigación disciplinaria en contra del funcionario o servidor público presuntamente involucrado en la comisión de dicho acto. Esta investigación es surtida por las entidades públicas dentro de lo señalado por la Ley 734 de 2002 (Código Disciplinario Único)³ así como los lineamientos del proceso disciplinario interno que cada entidad disponga.

Ahora bien, dentro de una denuncia por actos de corrupción podrán presentarse solicitudes de protección o incluso pueden presentarse con posterioridad a la presentación de la misma. Estas solicitudes podrán presentarse sin ningún tipo de formalidad, en cualquier canal autorizado, aun cuando la entidad pública puede disponer de formatos específicos para su recepción (OEA, 2011). De igual manera, de acuerdo con la OEA (2011), es importante que la entidad tenga en cuenta los siguientes criterios para el estudio de dicha solicitud de protección:

3 A partir del año 2021 entra en vigencia el Nuevo Código General Disciplinario Ley 1952 de 2019.

- 1.** Debe estar sustentada en la presentación de una denuncia por actos de corrupción, bajo los términos dispuestos por la entidad y la normatividad pública, referida particularmente a acciones y omisiones que revelen conductas tipificadas como “actos de corrupción” tanto de índole penal, fiscal y disciplinaria.
- 2.** Se deben identificar o individualizar los autores o partícipes de los hechos denunciados, o señalar expresamente que no se tiene conocimiento de los mismos.
- 3.** Los hechos denunciados no deben o debieron ser objeto de un proceso judicial o administrativo que se haya constituido como cosa juzgada.
- 4.** Que los hechos denunciados no hayan Prescrito.
- 5.** Se solicite expresamente la adopción de medidas de protección y se haga mención de los beneficiarios de las mismas.

No se puede omitir el deber que tiene la entidad de proteger la identidad del denunciante, preservando la reserva de su identidad tanto en el trámite de la denuncia como en el de la solicitud de protección. De igual manera las entidades están en la obligación de garantizar el tratamiento de datos personales, conforme a lo dispuesto por la Ley 1591 de 2012 y el Decreto Reglamentario 1377 de 2013. Lo anterior constituye una primera medida de protección así como un incentivo para el denunciante de permanecer comprometido con el proceso, sin verse expuesto o amenazado a riesgos conexos al mismo.



- **REMITA LA DENUNCIA Y/O SOLICITUD DE PROTECCIÓN A LAS AUTORIDADES NACIONALES COMPETENTES.**

Aunque las entidades públicas no están en la obligación de proveer las medidas de protección material señaladas previamente, tienen la obligación de remitir las solicitudes de protección a las autoridades competentes, cuando la naturaleza o magnitud de la denuncia implique riesgos para el denunciante en su vida e integridad personal, o la de su familia. En este sentido, se puede acudir a:

- Al interior de la Policía Nacional de Colombia, se encuentra la Dirección de Protección y Servicios Especiales – DIPRO, creada mediante el Decreto 4223 de 2006 y que de acuerdo con su Resolución 04244 del 2009, se encarga de dirigir, orientar, coordinar y evaluar el servicio de policía prestado para la protección de las personas con nivel de riesgo comprobado.
- La Fiscalía General de la Nación, por disposición de la Ley 418 de 1997, cuenta con un Programa de Protección a Testigos, Víctimas e Intervinientes en el Proceso y Funcionarios mediante el que se otorga protección integral y asistencia social cuando alguno de los sujetos mencionados se encuentren en riesgo de sufrir agresión o que sus vidas corran peligro por causa o con ocasión de su intervención en un proceso penal.
- Unidad Nacional de Protección.

En esta medida, se debe promover la articulación interinstitucional entre las entidades territoriales y las autoridades nacionales competentes en la adopción de medidas de protección material, atendiendo el riesgo que se presente y la calidad específica del denunciante. En este orden de ideas, es de vital importancia la articulación entre las entidades y las autoridades competentes para

que se haga seguimiento a la eficacia de la medida y del riesgo identificado, la implementación de acciones que permitan un ambiente de confianza de la ciudadanía y de las entidades objeto de investigación y vigilancia.

De igual manera, se debe evitar que con la medida de protección implementada se visibilice la persona que está siendo protegida y de igual manera, garantizar el manejo de la información objeto de la denuncia y de los datos personales del alertador o denunciante de corrupción.

BIBLIOGRAFÍA.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (11 de noviembre de 2018) “Directriz para precisar qué conductas son consideradas como actos de corrupción para facilitar su adecuación típica en materia disciplinaria” [Directiva 008 de 2018] Recuperado de <https://secretariageneral.gov.co/transparencia/normatividad/normatividad/directiva-008-2018>

Asamblea Nacional Constituyente (20 de julio de 1991). Constitución Política de Colombia. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Alcaldía Mayor de Bogotá. (09 de octubre de 2015) “Directrices relacionadas con la atención de denuncias y/o quejas por posibles actos de corrupción” [Directiva 015 de 2015] Recuperado de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=63146>

Congreso de la República de Colombia. (26 de diciembre de 2011). “Por lo 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.” [Decreto 4912 de 2011] Recuperado de <https://www.mininterior.gov.co/la-institucion/normatividad/decreto-4912-de-2011>

Congreso de la República de Colombia. () “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”. [Ley 1010 de 2006] Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1010_2006.html

Congreso de la República de Colombia. (5 de febrero de 2002). “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.” [Ley 734 de 2002] Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0734_2002.html

Observatorio de la participación ciudadana en la implementación del Acuerdo Final – OPIAF (2020) Informe Uno, Recuperado de <https://foro.org.co/publicaciones/#OPIAF>

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC. (2016). Guía de recursos sobre buenas prácticas en la protección de los denunciantes. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2016/16-02538_5_ebook.pdf

Organización de Estados Americanos - OEA. (2011). Documento explicativo del Proyecto de Ley Modelo para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción y proteger a sus denunciantes y testigos. Recuperado de http://www.oas.org/juridico/ley_explicativo_prot.pdf

Organización de Estados Americanos - OEA. (2017). Informe final de Colombia del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Recuperado de http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic5_colombia_inf_esp.pdf
Transparencia por Colombia, (2015) Guía Práctica de canales de denuncia y protección a denunciantes de hechos de corrupción. Recuperado de https://indicedetransparencia.org.co/Portals/0/Documentos/Caja_Anticorrupti%C3%B3n/Gu%C3%ADa%20de%20Canales%20de%20denuncia.pdf

Transparencia por Colombia, (2020) La Denuncia de la Corrupción y la Protección al Denunciante en Colombia. Recuperado de <https://transparenciacolombia.org.co/2020/07/01/denuncia-proteccion-denunciante/>.

