

DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES

SOBRE EL BUZÓN DE INTEGRIDAD Y TRANSPARENCIA

DEL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA (MME)

▶ *Documento guía para capacitación
y diálogo con funcionarios del MME*



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA

Esta publicación fue posible gracias al apoyo generoso del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de esta publicación es responsabilidad de la Corporación Transparencia por Colombia y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos.

Tabla de contenido

Introducción.....	4
Metodología.....	5
Capítulo 1: Diagnóstico del funcionamiento del buzón de integridad y transparencia del Ministerio de Minas y Energía.....	7
Capítulo 2: Hallazgos acerca del funcionamiento del buzón de integridad y transparencia.....	11
Capítulo 3: Recomendaciones para el fortalecimiento del funcionamiento del buzón de integridad y transparencia.....	36
Citas.....	47

Introducción

La Corporación Transparencia por Colombia (TPC), es el capítulo nacional de Transparencia Internacional, el movimiento no gubernamental líder en el mundo en la lucha contra la corrupción que trabaja en más de 100 países. El ideal de Transparencia por Colombia es lograr un país libre de corrupción, donde ésta no sea tolerada y donde la ciudadanía, el sector privado y el sector público de manera activa sancionen los actos de corrupción y se comprometan a combatirlos.

En el marco de su trabajo de acompañamiento a la denuncia ciudadana, TPC ha acumulado una experiencia, por un lado, en la realización de una asesoría legal a reportantes¹ y por otro lado en la producción de estudios sobre canales de denuncia. Finalmente, TPC ha colaborado con entidades públicas en cuanto a la consolidación de sus canales de denuncia internos.

En el 2020 y 2021 en el marco del Acuerdo de Entendimiento suscrito entre el Ministerio de Minas y Energía (MME) y Transparencia por Colombia se diseñó una hoja de ruta para una colaboración entre el buzón de integridad y transparencia del MME y el Centro ALAC. También se difundieron los canales del Buzón de Línea Ética y de ALAC entre los

¹ Centro de Asesoría Legal Anticorrupción (ALAC) www.transparenciacolombia.org.co/alac

trabajadores del Ministerio y se realizaron espacios formativos sobre la cultura de la denuncia.

El programa Juntos por la Transparencia (JXT), financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID), busca apoyar soluciones encaminadas a aumentar la transparencia y la rendición de cuentas, así como a reducir efectivamente la corrupción en Colombia, a través del apoyo a iniciativas gubernamentales de transparencia y rendición de cuentas a nivel nacional; promoviendo la participación ciudadana a nivel local; fortaleciendo los esfuerzos de entidades de supervisión y control para combatir la corrupción; y construyendo una cultura de transparencia y rendición de cuentas en la sociedad civil.

En el marco del mencionado programa JxT, en 2022 se determinó la importancia de continuar apoyando al Ministerio de Minas y Energía en el fortalecimiento de su canal de denuncia. Por lo tanto, Transparencia por Colombia realizó el presente diagnóstico detallado del Buzón de integridad y transparencia del MME, base de una capacitación a funcionarios del MME.

El diagnóstico se divide en tres capítulos: el primer capítulo detalla las distintas variables tomadas en cuenta para el análisis. El segundo capítulo plantea los principales hallazgos. Finalmente, el tercer capítulo propone algunas recomendaciones.

Metodología

1. Diagnóstico del Buzón de transparencia e integridad del MME

Para la elaboración del documento de diagnóstico y recomendaciones para el fortalecimiento del buzón de integridad se crearon variables identificadas de dos referentes: por una parte, el documento elaborado por Transparencia por Colombia en el 2022 sobre Mecanismos Institucionales de denuncia de corrupción en Colombia (Transparencia por Colombia 2022) y el segundo la norma técnica ISO 37002 de 2021 (Sistema de gestión de denuncia de irregularidades. Directrices 2022) a partir de la cual se establecen pautas y directrices para las entidades públicas y privadas en relación a la forma en que se deben gestionar irregularidades, entre ellas las de corrupción.

El uso de estos referentes obedece a la ausencia de directrices normativas específicas para la gestión de la denuncia, desde su recepción. De allí que las recomendaciones, en el marco de Transparencia por Colombia como una organización de la sociedad civil, tenga un sentido de observador desde el uso que le darán los denunciantes y desde la potencial efectividad de la denuncia de corrupción.

También se usaron informes de resultados del buzón publicados por el MME. Finalmente, se aplicaron tres encuestas de percepción: i) a la ciudadanía en general; ii) a empresas del sector minero energético; y iii) a entidades adscritas al MME², en las que se indagó acerca de sus conocimientos en relación al procedimiento de la denuncia por hechos de corrupción.

2. Capacitaciones a los funcionarios

² Teniendo en cuenta los tiempos de la consultoría no se contó con la respuesta por parte de las entidades adscritas. Sin embargo, se recibieron las respuestas de algunas electrificadoras y ciudadanía.

Se realizaron jornadas de capacitación y diálogo con funcionarios del MME a partir del diagnóstico.

La capacitación fue convocada por el Ministerio de Minas y Energía y realizada por Transparencia por Colombia. Se desarrolló en tres momentos: en el primero, se establecieron los referentes que sirvieron para analizar el funcionamiento del buzón de integridad y transparencia; en el segundo, se presentó el diagnóstico sobre el funcionamiento del buzón que incluye la percepción de los funcionarios del Ministerio y de algunos funcionarios de las entidades adscritas al sector minero energético que participaron en la mesa sectorial. Y, finalmente, se presentaron las recomendaciones que surgieron.

Al final de la presentación de las recomendaciones se planteó un ejercicio de identificación, por parte de los participantes, de potenciales acciones para que el Ministerio de Minas y energía, las entidades adscritas y las empresas del sector minero energético garanticen el fortalecimiento del buzón de integridad del MME.

Capítulo 1: Diagnóstico del funcionamiento del buzón de integridad y transparencia del Ministerio de Minas y Energía.

Como precisado en la metodología, con el fin de analizar el buzón de integridad y transparencia del MME, se tuvieron en cuenta dos referentes: (i) la metodología adoptada

por TPC para su análisis sobre *Mecanismos Institucionales de denuncia de corrupción en Colombia* (Transparencia por Colombia 2022) y (ii) la norma técnica ISO 37002 de 2021 (Sistema de gestión de denuncia de irregularidades. Directrices 2022).

1.2 Variables usadas por Transparencia por Colombia

Se tomaron en cuenta 10 indicadores:

- Tipo de canal: (Canal formulario virtual, canal línea telefónica, canal de direcciones de correo electrónico y canal presencial).
- Exclusividad del canal para denunciar hechos de corrupción.
- Tipo de información mínima requerida para la recepción de la denuncia y si informa sobre el tratamiento de datos personales (Habeas Data).
- La existencia de la opción de denuncia anónima.
- Posibilidad de adjuntar elementos materiales probatorios. Posibilidad de hacer seguimiento a la denuncia. Expedición de radicado de la denuncia.
- Notificación al denunciante sobre el estado de la denuncia (recibida, archivada o en trámite).
- Implementación del protocolo de protección al denunciante³.
- Implementación de protocolos diferenciales e inclusivos desde la perspectiva de género, el enfoque étnico-racial y con personas con discapacidad.

³ Los protocolos de protección al denunciante de corrupción buscan que las entidades definan lineamientos y acciones claras cuando el denunciante considere que su vida e integridad personal están en riesgo por el hecho de hacer la denuncia.

- Componente pedagógico: Se informa al ciudadano el procedimiento, es fácil de usar y comprensible e integra el cómo, por qué y para qué denunciar.

También se tomaron en cuenta algunos criterios más generales:

- Nivel de conocimiento de los conceptos de corrupción
- Nivel de conocimiento de la ciudadanía en el proceso de denuncia
- Nivel de comunicación entre el denunciante y la autoridad
- Nivel de acceso y uso tecnológico

1.2. Variables identificadas de la norma técnica ISO 37002 de 2021

La Norma técnica ISO 37002 de 2021, establece las pautas y directrices a las entidades públicas y privadas para adoptar un sistema de gestión de irregularidades, entre ellas, la corrupción. Si bien esta norma técnica no es obligatoria para las entidades dada su reciente adopción, sí, constituye una buena práctica y un referente que aún no se ha asumido por entidad alguna del Estado colombiano. En esta medida, las entidades que se acojan a esta certificación serán pioneras en este ejercicio. Bajo esta perspectiva, resulta importante destacar algunas definiciones contenidas en dicha norma que orientan la gestión de la denuncia de corrupción.

Por irregularidad la norma técnica considera una acción u omisión que puede causar daño. Dentro de las irregularidades incluye el incumplimiento de la ley (nacional o internacional), como fraude, corrupción, incluido el soborno; el incumplimiento del código de conducta de la organización u otro código de conducta pertinente, incumplimiento de las políticas establecidas en la norma técnica; la negligencia grave,

intimidación, acoso, discriminación, uso no autorizado de fondos o recursos, abuso de autoridad, conflicto de intereses, despilfarro o mala administración; o las acciones u omisiones que resulten en daño o riesgo de daños a los derechos humanos, el medio ambiente, la salud y la seguridad pública, las prácticas laborales seguras o el interés público.

Vale la pena también incluir la definición de denunciante de la norma técnica como aquella persona que informa sobre sospecha de irregularidades o sobre irregularidades reales y tiene una creencia razonable de que la información es verdadera en el momento de informar. Agrega la norma, que una creencia razonable es una creencia sostenida por un individuo basada en la observación, experiencia o información conocida por ese individuo, que también sería sostenida por otra persona en las mismas circunstancias.

También, la Norma técnica menciona algunos tipos de denunciantes, como el personal dentro de una organización; el personal externo con el que la organización ha establecido, o planea establecer, alguna forma de relación de negocios, incluidos, clientes, consumidores, alianzas empresariales, socios de empresas conjuntas, socios de consorcios, proveedores de subcontratación, contratistas, consultores, subcontratistas, proveedores, vendedores, asesores, agentes, distribuidores, representantes, intermediarios e inversores; otras personas como representantes sindicales o en general, cualquier persona que ha desempeñado o vaya a desempeñar un puesto de los establecidos en esta definición.

Finalmente, la definición de denuncia de irregularidades o whistleblowing como lo define la norma técnica ISO 37002 de 2021, es toda aquella información sobre sospecha de irregularidades o irregularidades reales aportada por un denunciante. Aclara la norma

que puede presentarse de forma verbal, en persona, por escrito o en formato electrónico o digital.

Estas denuncias, la norma técnica las clasifica en: i) denuncias de irregularidades abierta, en la que el denunciante revela información sin ocultar su identidad o exigir que su identidad se mantenga en secreto; ii) denuncia de irregularidades confidencial, en la que el destinatario conoce la identidad del denunciante y cualquier información que pueda identificarlo, pero no se revela a nadie, más allá de que se trate de un caso de estricta necesidad, sin el consentimiento del denunciante, a menos que lo exija la ley; y iii) denuncia de irregularidades anónima, en la que se recibe información sin que el denunciante revele su identidad.

Capítulo 2: Hallazgos acerca del funcionamiento del buzón de integridad y transparencia

Se comparten a continuación los principales resultados del análisis del buzón respondiendo a cada una de las variables mencionadas.

2.1. Estado del canal según cada una de las 10 variables

Tipos de canales de denuncia de la corrupción

En primer lugar, el Ministerio cuenta con cuatro canales de recepción de denuncias por posibles casos de corrupción.

- El canal virtual, que se encuentra en la página web del Ministerio que se denomina buzón de ética e integridad o buzón de transparencia e integridad o línea ética. Este último, virtual, funciona desde 2020 como el principal canal de denuncia de casos de corrupción.
- El canal presencial, en la oficina de atención al ciudadano, en la sede principal del MME en la calle 43 # 57- 31, Centro Administrativo Nacional - CAN, cuya información se incorpora por parte del funcionario al Buzón de Ética en mención, no se lleva la información en otro formato.
- El canal telefónico está conectado también con el buzón de ética y transparencia y en el caso de que la información se haya recibido por este medio se registra en el buzón como atención telefónica.
- Un correo electrónico: lineaaetica@minenergia.gov.co. La información que se recibe en este correo se ingresa a la plataforma del buzón.

Dado la interacción entre el canal virtual y el resto, sólo se analizará acá el contenido del canal virtual, es decir, el buzón de integridad y transparencia.

Ahora, el buzón del MME está abierto también a las entidades adscritas al sector minero energético: la Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH; la Agencia Nacional de Minería – ANM; la Unidad de Planeación Minero Energética – UPME; la Comisión de Regulación de energía y gas – CREG; el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las zonas no interconectadas – IPSE y el Servicio Geológico Colombiano.

En uno de los diálogos establecidos con funcionarios de estas entidades, (una mesa sectorial) algunos indicaron que no ingresaban los casos que conocían por el buzón de integridad. En efecto, algunas entidades manejaban esta información con un correo

electrónico propio de PQR y las otras recibían la información y la gestionaban directamente ante los entes de investigación o de control, según procedieran. Por lo tanto, no necesariamente informaban al Ministerio. También expresaron la necesidad de capacitarse en el funcionamiento del buzón porque no era conocido por ellos, debido a estar vinculados recientemente. Las entidades participantes de la Mesa sectorial afirmaron finalmente no diferenciar en sus procedimientos las denuncias de corrupción del resto de las PQR.

Por ejemplo, informó el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas- IPSE que ha participado en las capacitaciones del buzón y ha fomentado su uso por parte de la ciudadanía, sin embargo, también cuenta con un formulario para todas las PQR y denuncias. Precisa que por el buzón solo se han recibido una o dos denuncias y el resto las recibe por el formulario interno o por correo electrónico. Aclara que a las denuncias se le da un trámite diferente al resto de peticiones. Se recibe y se le informa al denunciante el trámite que se dio, ya sea remitir a la oficina de control interno disciplinario o sea al órgano de control e investigación competente. Reconocen que puede fortalecerse la comunicación con la ciudadanía e incluir el trámite de estas denuncias a través de un procedimiento.

Del Servicio Geológico Colombiano se plantea que hay una administración nueva y que hay circunstancias no contempladas en los manuales actuales. Se tenían varios canales de comunicación con los ciudadanos y clientes internos, pero hoy solo cuentan con un correo único para que los ciudadanos denuncien a través de soytransparente@sgc.gov.co, luego se clasifica y se remite al área competente y se le informa al ciudadano. Si es una denuncia administrativa se remite a la oficina de control interno, si no al órgano de investigación o control respectivo. No se radica en el buzón,

aclaran que como son funcionarios nuevos no lo conocían y por tal razón también piden capacitación.

Desde la Unidad de planeación Minero-Energética - UPME se plantea que se cuenta con un procedimiento de auditoría interna para evaluar los procesos disciplinarios por conflicto de intereses. Agregan que, como el buzón no estaba funcionando, dispusieron de un formulario interno que especifica el procedimiento de conflicto de intereses. Se aclara que hay un compromiso de capacitar sobre el funcionamiento del buzón de ética por parte del Ministerio y a socializarlo en la entidad. Se acordó que incluirán en el procedimiento que todo caso que se conozca se incluirá en el buzón.

La Agencia Nacional de Hidrocarburos-ANH plantea que tiene un apartado especial para denuncias y que ha utilizado el buzón de integridad que aparece en la página web del Ministerio. Señalan que deben actualizar la información disponible en la página web de la Agencia. Se requieren talleres de sensibilización y capacitación a los servidores públicos para mejorar el relacionamiento con la ciudadanía. Dada la rotación de personal, es necesario que la capacitación sea permanente.

Se hizo además una encuesta de percepción a las empresas que hacen parte del sector y se obtuvieron 6 respuestas, entre ellas se indagó si conocían o no el procedimiento para denunciar casos de corrupción, o si habían radicado denuncias ante el Ministerio. La mayoría no ha presentado casos, otros sienten que no es fácil de acceder o, en algunos casos, no se sienten seguros.

Canal exclusivo para recepcionar casos de posibles hechos de corrupción en el sector minero energético

El Buzón de ética e integridad del Ministerio es un canal exclusivo para recibir casos de denuncia sobre posibles hechos de corrupción y así se presenta en la página web. Por lo tanto, se diferencia del resto de solicitudes o interacciones del ciudadano con el Ministerio cuando estas se tratan de peticiones, quejas o reclamos.

Vale la pena destacar que la mayoría de las autoridades adscritas al Ministerio identificadas da un trámite diferenciado a las denuncias y demás solicitudes de PQRS, lo cual contribuye al propósito -buena práctica- de contar con un canal exclusivo para recepcionar casos de posible corrupción y así brindar una respuesta y trámite que responda de manera eficaz a la denuncia de riesgos o situaciones de corrupción.

Información mínima requerida para la recepción de la denuncia e información sobre tratamiento de datos.

El buzón de ética, antes de iniciar el registro, explica el tratamiento de datos y remite a la consulta de la política de datos personales del Ministerio. Para continuar requiere autorización para el tratamiento de datos personales.

El formulario cuenta con tres pestañas:

- En la primera (i) se plantea información general sobre el caso, dentro de la que se exige como obligatoria: seleccionar la entidad a la que se reporta, esto es, las entidades adscritas al sector, entre ellos el Ministerio de Minas; el lugar de presentación del reporte (departamento y ciudad), la descripción de los hechos

con 25 caracteres mínimo y 10 mil caracteres máximos y el lugar donde ocurrieron (departamento y ciudad). Los datos sobre fecha son opcionales.

- En la segunda pestaña (ii) se solicita información sobre las personas relacionadas con la denuncia y se pueden adicionar varios involucrados, así como pregunta si requiere adjuntar archivos que pueden ser audios, documentos, pdf o imágenes. Ninguno de estos campos es obligatorio. Los datos que se pueden aportar son nombres y apellidos, número de identificación, cargo, dependencia o entidad.
- En la tercera pestaña (iii) se encuentra la información de datos de contacto e indica que el reporte es anónimo y reservado y advierte que, si desea recibir o ampliar información sobre el trámite debe dejar sus datos personales o por lo menos un contacto de correo, bajo la garantía de la privacidad y la confidencialidad de la información. Los datos son: nombres o alias, número de identificación, dirección, número celular, género, correo electrónico con verificación. Ninguno de estos datos es obligatorio. Finalmente, se reitera la aceptación de las políticas de uso y privacidad de la información y la política de tratamiento de datos personales. Al final cuenta con un código captcha obligatorio que no tiene una opción disponible para personas con discapacidad visual.

Sobre la indagación a las entidades adscritas al sector minero energético, estas no informaron sobre datos mínimos requeridos en sus formularios de denuncia.

Opción denuncia anónima

El buzón de ética, como se indicó en el párrafo anterior, permite presentar los hechos y el reporte sin necesidad de incluir datos personales. Es decir, permite el anonimato, bajo la siguiente salvedad en la pestaña de datos de contacto:

“Recuerde que su **reporte es anónimo y reservado**, sin embargo, si usted desea recibir o ampliar información sobre el trámite, diligencie los datos personales que considere. En todo caso le **garantizamos la privacidad y la confidencialidad** de la información.”

Posibilidad de adjuntar elementos materiales probatorios.

En la segunda pestaña da la opción de adjuntar archivos, el archivo debe cumplir con unas características:

“Tipos de archivos permitidos: Audio (MP3) Video (MP4, 3GP, MPEG) Documento (DOC, PDF, XLS, TXT, ODS Imagen (GIF, JPG, PNG) Tamaño máximo del total de los archivos: 262144000 bytes (250 MB)”.

De esta forma, si no se cumplen estas características no permite cargar el archivo como adjunto.

Posibilidad de hacer seguimiento a la denuncia. Expedición de radicado de la denuncia

Una vez radicada la denuncia se informa al denunciante que quedó radicada con un número del reporte y con una clave que se envía al correo que dejó registrado. Se le

agradece por denunciar hechos de corrupción y se le indica el procedimiento de consulta del reporte.

El buzón desde la entrada da las dos opciones de realizar reporte o de consultarlo. Si la persona no deja un correo electrónico no puede recibir la información sobre el número de reporte, ni la clave para consultarlo. Al indagar sobre las medidas de seguridad de la información, particularmente de esta clave, se indicó por la empresa operadora del canal, que la seguridad del uso de la clave es exclusiva del denunciante y que es este quien debe tener cuidado con quien comparte esa información. Una vez radicado internamente el sistema remite el caso al rol de supervisor de la entidad quien asigna el caso a los abogados gestores del grupo de gestión de asuntos disciplinarios del Ministerio.

Notificación sobre el estado de la denuncia (recibida, archivada o en trámite)

La consulta del reporte permite que el denunciante conozca el estado de la denuncia. El Ministerio no le envía información personalizada, salvo que requiera ampliar la información registrada en el canal, y siempre que se tenga algún dato de contacto. En estos casos, puede ampliar el reporte, adjuntar más documentación y por el módulo de consulta ver las gestiones frente a esta nueva información. Es posible consultar el caso, incluso si este está archivado o cerrado.

Implementación del protocolo de protección al denunciante

No se cuenta con un protocolo de protección al denunciante. Lo que plantea el Ministerio es el anonimato y la reserva de la información personal del denunciante para protegerlo. Sin embargo, aclara que no se conoce ningún caso de riesgo contra la vida e integridad

personal del denunciante. En caso de que se presentara, informarían el caso a los organismos de seguridad.

Implementación de protocolos diferenciales e inclusivos desde la perspectiva de género, el enfoque étnico-racial y con personas con discapacidad.

No se cuenta con protocolos diferenciales. Solo se incluye en la información de datos generales el género, pero solo es informativo y como es opcional no se cuenta con información en todos los casos.

Componente pedagógico

El Ministerio de Minas y Energía a través de la apropiación de la creación del personaje *Energética*, presenta el Buzón de integridad y transparencia como una plataforma en la que explica que los funcionarios, contratistas, usuarios y ciudadanía en general puede denunciar e informar los casos relacionados con posibles actos de corrupción, cobro de tramites gratuitos, conflicto de intereses, impedimentos, recusaciones y cualquier irregularidad o delito del sector.

Explica además cómo funciona la plataforma de forma lúdica, refuerza que es un canal exclusivo para conocer denuncias de corrupción, y que en el caso de que sea una petición queja, reclamo o solicitud plantea como presentarlos a través de otros canales. Se informa al ciudadano el procedimiento, es fácil de usar y comprensible e integra el cómo, por qué y para qué denunciar. Cuenta además con una sección para preguntas frecuentes, sobre qué es la línea ética, cómo funciona, qué se entiende por un hecho de

corrupción, qué se entiende por un evento de fraude interno o de fraude externo, por qué se deben presentar informes y qué pasa con la información que se entrega.

Además, cuenta con una sección de ayudas en la que se encuentra el Manual de usuario para creación y consulta de reportes. En el que se muestra paso a paso como se registra un caso y cómo se consulta, de forma clara y pedagógica.

2.2. Estado del canal según criterios generales de TPC

La claridad de los conceptos usados en el procedimiento de denuncia de corrupción

En el documento *“Mecanismos institucionales de denuncia de corrupción en Colombia”*, se estableció que: *“El desconocimiento de lo que es corrupción puede afectar la denuncia, en la medida en que su tratamiento requiere de especificidad, porque precisamente la legislación colombiana no establece un tipo penal específico de corrupción. Esto se vuelve problemático, en la medida en que las entidades solicitan a los denunciantes más información, material probatorio, ampliaciones para no desestimar la información que ponen en su conocimiento (Transparencia por Colombia 2022).”*

En el caso del Ministerio de Minas y Energía el buzón de transparencia e integridad o de ética explica que es un hecho de corrupción, de forma genérica, así:

“Es un aprovechamiento indebido de bienes o fondos, que pertenecen a una institución o a terceros, con el fin de obtener un beneficio particular, valiéndose del poder, los recursos e información de uso exclusivo de la entidad (Ministerio de Minas y Energía 2023).”

También, agrega definiciones sobre lo que se entiende por un evento de fraude interno, así: “Son todas aquellas actuaciones indebidas y fraudulentas realizadas por colaboradores de cada Entidad del Ministerio que pretenden afectar patrimonialmente a la entidad y/o sus usuarios” Y define evento de fraude externo como: “Son todas aquellas actuaciones indebidas realizadas por particulares y colaboradores de otras entidades públicas que pretenden afectar patrimonialmente a las Entidades del Ministerio y/o sus usuarios (Ministerio de Minas y Energía 2023)”.

En la misma sección de preguntas frecuentes, la pregunta dos se refiere a: cómo funciona el buzón, en la que puede deducirse el procedimiento de la denuncia de corrupción en el Ministerio de Minas y Energía, aunque de forma genérica, así:

“Usted puede presentar un reporte por hechos de corrupción, eventos constitutivos de fraude interno o externo a través de la página web de cada Entidad del Ministerio. El Equipo de Transparencia e Integridad del Ministerio se encargará del análisis, evaluación y trámite de la información suministrada (Ministerio de Minas y Energía 2023)”.

En cuanto a conceptos sobre clasificación de la denuncia por temas o delitos, en la sección de preguntas frecuentes del buzón, como se anotó, hay una referencia general a qué es un hecho de corrupción y qué son eventos de fraude interno y externo. Sin embargo, no se refiere a tipo de denuncia, tema o delito. Conforme a lo manifestado por los funcionarios del Ministerio, dada la confusión que se tenía por parte de los denunciantes para seleccionar una opción correcta, según los hechos denunciados, quitaron esa opción del buzón y son los abogados del Ministerio los que hacen esa calificación. Sin embargo, esto no se informa al denunciante y no se hace pedagogía sobre esta clasificación.

El Ministerio informa que cuenta con la definición de cada tipología, pero no se encuentra en el procedimiento, ni se informa al respecto al denunciante. Se aclara que usan estos conceptos para las capacitaciones internas a los funcionarios encargados de gestionar estas denuncias.

La pedagogía y acompañamiento al denunciante

El Ministerio señala que la pedagogía se establece desde la página web antes del registro de la denuncia. Se hacen promociones a través de mecanismos como el boletín del consumidor, capacitaciones a los funcionarios y publicidad por redes sociales, pero esta no se hace directamente desde los canales. El ministerio apoya a las otras entidades del sector minero energético con capacitaciones a los gestores del buzón, sobre su uso, la clasificación y el procedimiento de la denuncia.

La comunicación e interacción con el denunciante

Como se ha venido indicando al momento de registrar el caso en el buzón de ética, si el denunciante deja un correo electrónico se le envía información sobre el número del registro y la clave para la consulta. En otras ocasiones, se solicita que amplie o aclare la información para continuar con el registro y se le da un tiempo entre 10 y 15 días, según se haga una sola solicitud o dos, vencido el cual, si no se recibe respuesta se archiva el caso. Si se recibe información se reabre el caso y se le informa de esta situación al denunciante. No hay más interacción o comunicación con el denunciante, así como si se asocia con otro expediente en trámite. Estas gestiones requieren de aprobación del rol de supervisor del sistema.

Desde la administración del buzón, a cargo de la empresa Secofa, se indicó que además de ingresar nuevos usuarios, emiten informes mensuales y reportes por años sobre usuarios activos e inactivos, reportes cerrados, reportes creados por el canal de audio, reportes por departamento, por causa o tipología, por canal de denuncia, por género del denunciante, roles, usuarios, entidades o causas del fraude. El Ministerio como administrador general tiene acceso a ver los reportes de todas las entidades, pero aquellas solo ven los de su propia entidad. Esta información es publicada periódicamente por parte del Ministerio para mantener informado a los denunciantes y a la sociedad en general.

Aunque fueron pocas las respuestas de la encuesta de percepción, cuando se indagó sobre las respuestas dadas por el MME a la denuncia presentada, contestaron dos de las tres personas que no, o que son respuestas muy generales, solo de información, además una de ellas manifestó sentirse insatisfecho con la respuesta dada por el MME.

Una de las formas con la cual el Ministerio mantiene comunicación con la ciudadanía es la publicación de informes de reportes recibidos. Se cuenta con dos semestrales en el 2020 y trimestrales en el 2021, 2022 y el primer trimestre del 2023. Se calcula un total de 11 informes (Ministerio de Minas y Energía 2023). También tiene informes de estrategia de conflictos de interés por trimestre en 2021 y 2022. Del informe el Semestre I de 2020 se destaca la campaña de: *en el ministerio no hay misterio*, haciendo alusión a la transparencia. Muestra el objetivo del funcionamiento del buzón de línea ética, que funciona desde mayo de 2019, y su responsable el grupo de gestión de asuntos disciplinarios y promoción de la integridad. En el buzón de Línea ética se reciben y tramitan reportes. Como estadísticas en el primer informe muestran:

- Tipo de canal por el que se recibieron (telefónico, correo, formulario o buzón de voz).
- Indican la cantidad de reportes por territorios, pero no discrimina entre municipios y departamentos. Del total de 176 hay dos ítems: uno de N/A con 60 y No proporcionado de 16, que suman 76, esto significa el 43.2%. 50 de esos reportes son de Bogotá. Tampoco se sabe si es el lugar del reporte o de los hechos.
- Otro ítem se llama División de reportes, en el que se aclara que se realiza un primer filtro consistente en separar las denuncias de quejas, derechos de petición y solicitudes (PQRS). Hay cinco clases: denuncia y denuncia doble, pero no se dice que es cada una; queja, petición y copias. El mayor porcentaje es: de denuncias para un total de 70, que corresponde al 39%.
- La variable de tipología de denuncias es el segundo filtro en el que se establece el tipo de denuncia recibida y señala que recibidas las denuncias se inician las investigaciones y se comunica a las entidades competentes o entes de control, en caso de que no sea competencia del MME. Los tipos que aparecen son: Estafa, falsedad en documento público, fraude, conflicto de interés, corrupción y minería ilegal. Sin embargo, de esta tipología solo se encuentran como delitos, la estafa; el conflicto de intereses aparece como infracción al Código Disciplinario y, el fraude se asocia a la estafa y la corrupción a otros delitos. En el caso de la minería ilegal existe el tipo penal explotación ilícita de minerales. El total solo se refiere a 64 denuncias, del total de 176 reportes.
- Del ítem de competencias de denuncias (64 en total) se discriminan 40 de competencia del MME, 16 de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, 6 de la Agencia Nacional de Minería y 2 del Servicio Geológico Colombiano.

- También se reportan las acciones del MME en materia de procesos disciplinarios, 12 en investigación preliminar y 2 en investigación disciplinaria. 27 denuncias se remitieron a entes de control nacional (35.1% a PGN, 21.6% a FGN; 16.2% Secretaría de Transparencia y 10.8% Contraloría. En porcentajes mejores la Superintendencia de industria y comercio y la Superintendencia de servicios.

El reporte del Semestre II – 2020 destaca que el buzón es sectorial que *permitiera la denuncia efectiva de hechos relacionados con corrupción y conflictos de interés para promover la transparencia en todas las entidades adscritas*. A partir de noviembre de 2020, se abre el buzón del sector de minas y energía a través de una plataforma monitoreada técnicamente por un experto. En el año 2020 reporta un total de 316, esto significa que menos los 176 del semestre anterior, en el segundo semestre se recibieron 140 reportes.

Del total de 316, se recibieron solo 78 denuncias y 6 que llaman denuncias dobles. Clasificadas por tipología las 78, son 38 casos de corrupción y 25 de conflicto de interés. Se informa que de estos se han surtido 18 procesos disciplinarios y se han remitido 35 denuncias a otros entes.

Durante el 2021 se hicieron reportes trimestrales. Del primero de enero a marzo de 2021 solo se refirió a 55 denuncias recibidas, 38 por canal virtual y 17 por canal telefónico. Agregan un ítem del número de denuncias recibidas por cada entidad.

En cuanto a los reportes recibidos por territorio, se aclara que es el lugar de origen del reporte, a eso le llaman criterio territorial. Incluyen una variable que llaman Equidad en

la plataforma uso por género. De los 55 reportes aclaran que 20 fueron realizados por hombres, 14 por mujeres y en 21 reportes no se reportó información.

En cuanto a la tipología, incluyen nuevos tipos, tales como: delitos contra la administración pública; irregularidades administrativas; irregularidades contractuales; omisión o demoras en el trámite y la categoría más amplia – 49 de las 55 - en esta lectura que se llama “sin causa de fraude”.

Se establece: *“Para el efectivo manejo de los reportes recibidos a través de todos los canales del buzón de integridad y transparencia, cada entidad adscrita tiene un (1) usuario “gestor” quien podrá visualizar todas las denuncias registradas por el buzón y asignar cada una de ella a uno o varios perfiles “analistas”. El rol de los analistas consta de revisar al detalle cada reporte asignado por el gestor y proponer el trámite a seguir para el inicio de investigaciones administrativas, disciplinarias o la remisión a los entes de control correspondientes.*

*De igual forma, el buzón permite enviar mensajes a los reportantes para informar el estado en el cual se encuentra el reporte e incluso remitir documentos o archivos con la tramitología de la denuncia; de esta forma se evidencia la efectividad del buzón a la hora de iniciar las correspondientes investigaciones. Una vez son estudiados los reportes, los analistas podrán iniciar actuaciones administrativas por **la seriedad y gravedad de los hechos denunciados** o justificadamente podrán cerrar los casos, sin perjuicio de futuras reaperturas por la obtención de información adicional.”*

El segundo boletín integra dos trimestres de enero a junio de 2021. Aquí aumentan las denuncias a 108, las variables son las mismas. Adicionan la variable trámite y valoración de las denuncias recibidas y se refieren a las que se encuentran abiertas y cerradas según cada entidad.

El tercer informe acumula tres trimestres de enero a septiembre de 2021 en el que se recibieron 198 reportes y discrimina por canal y por mes. Se discriminan los reportes por entidad por mes, así como se mantienen los reportes recibidos por territorio. Como en los anteriores reportes se incluye la relación de campañas publicitarias para el uso de este canal.

El cuarto informe, es el informe final 2021 que cobija todo el año, en el que se recibieron 290 reportes que se manejan con denuncias, 154 por el formulario web, 2 por correo electrónico y 31 vía telefónica. Hay 224 casos sin tipologías o sin causa.

Durante el 2022 se hicieron 4 publicaciones de los informes trimestrales, bajo la misma estructura; esto es, reportes recibidos: 48, discriminados por entidad, por canal, por lugar donde se recibe, destacó en este informe que era la primera vez que se recibían reportes en los departamentos de Meta y Risaralda. La relación por tipología, la mayor es la que no cuenta con tipología o causa, seguida de irregularidades administrativas. En el segundo informe se reporta un total acumulado de 103 reportes y además de las variables que siempre se publican se hace mención a la promoción del buzón de integridad durante el primer semestre de 2002. En el tercer reporte se consolidan 138 reportes y mencionan la inclusión de las electrificadoras en el buzón de integridad y transparencia desde el mes de octubre de 2022, estas son. (Central hidroeléctrica de Chivor • Hidroeléctrica del Guavio • Proyecto Hidroeléctrico Pescadero Ituango • Central Hidroeléctrica San Carlos • Proyecto Hidroeléctrico Espíritu Santo • Complejo Hidroeléctrico Guatapé – Playas • Aprovechamiento Hidroeléctrico Porce III • Cadena de Generación Hidroeléctrica Pagua • Central Guatapé • Central Hidroeléctrica I del Río Bogotá). En el cuarto reporte se reporta el total de reportes recibido en el 2002, esto es, 170, con discriminación de las mismas variables.

En el reporte del primer trimestre de 2023 se mencionan solo 13 reportes, en marzo se reportan cero. Las variables fueron las mismas.

Se publicó también una encuesta sobre el uso del Código de Integridad y Buen Gobierno, durante el 2022. Se respondieron 70 encuestas, dentro de las que se destaca el conocimiento del mencionado código por 64 de las 70 personas que respondieron; la forma fue durante el proceso de indicción, en socializaciones y a través de piezas audiovisuales. La pregunta sobre cómo se valora el Código fue: muy bueno 28 personas, en bueno, 39 y regular 3. Se hicieron preguntas amplias sobre temáticas para fortalecer y sugerencias, observaciones o recomendaciones.

El Ministerio compartió los resultados de la segunda encuesta sobre el buzón de integridad y transparencia con 99 respuestas. En este caso preguntó si conocía el buzón de integridad y transparencia para denunciar e informar casos de posible corrupción, cobro de trámite gratuitos, conflictos de interés, impedimentos, recusaciones u cualquier irregularidad o delito en el sector minero energético (son las categorías o tipos de conducta por las que se clasifica las denuncias), 80 contestaron que sí y 19 no lo conocían.

Se indagó sobre la eficacia del buzón y de las 87 respuestas obtenidas se estableció un promedio de 3.33 donde 4 era la calificación más alta y 1 la calificación mínima. Ante la pregunta de qué tan fácil o difícil es el uso del buzón, de las 77 respuestas, el promedio fue de 3,36 cuando 4 era muy fácil y 1 muy difícil. Las otras preguntas se refirieron al Código de Integridad y Buen gobierno, al Pacto de integridad y Transparencia.

La protección al denunciante de corrupción

Sobre este particular se indagó, pero según lo informado no han tenido ningún caso de riesgo o amenaza contra la vida e integridad de un denunciante, que hayan tenido que activar una ruta de protección. Reiteran que el hecho de que la denuncia sea anónima es precisamente para mitigar estos riesgos.

En una de las preguntas de la encuesta de percepción a ciudadanos se solicitó indicar si se sentía seguro con el canal de denuncia de corrupción del MME, dos de las tres personas que contestaron señalaron que sí, y el otro que no se sentía seguro.

Los desincentivos por factores atribuibles al funcionamiento del canal o problemas derivados por las herramientas tecnológicas

Una de las dificultades que puede desmotivar la presentación de denuncia de corrupción son limitaciones técnicas como el peso de los archivos. En el caso del Ministerio también tiene esta restricción, sin embargo, es optativo el adjuntar archivos.

La plataforma es sencilla y permite que la denuncia se presente de forma fácil, la mayoría de los campos son optativos. Sin embargo, la falta de información posteriormente hace que las denuncias se terminen archivando.

2.3. Las variables de la norma técnica ISO (ICONTEC) 37002 de 2021

En general, si bien el buzón de transparencia del Ministerio forma parte de la política interna de Transparencia e integridad, como tal no representa un sistema de gestión de recepción de irregularidades, en los términos en que la norma técnica lo sugiere. Sin embargo, esta norma busca servir de referente en este análisis, por tal razón las observaciones que siguen a continuación constituyen un valor agregado dentro de la valoración del canal, sin que necesariamente la entidad deba implementarla. Se insiste que como buena práctica permite organizar y mejorar el tratamiento de los casos de corrupción, como se indicará en el capítulo de recomendaciones.

Bajo esta aclaración, el análisis versó sobre tres aspectos: los conceptos usados, el procedimiento reglado y las acciones para los casos en que se encuentre en riesgo un denunciante, en este caso de corrupción.

Conceptos generales de la Norma Técnica ISO 37002 de 2021

De los conceptos que tiene la norma que se consideraron importante analizar fueron: irregularidades, denunciante y denuncia. El Ministerio indicó que cuenta con un procedimiento de denuncia de casos de corrupción, sin embargo, no cuenta con definiciones, como las señaladas. En la sección de preguntas frecuentes, como se indicó se establece de forma general que es un hecho de corrupción, y quienes pueden presentar las denuncias, como funcionarios, contratistas y ciudadanos en general, pero no precisa el concepto de cada uno (Ministerio de Minas y Energía 2023).

El otro componente de la mencionada Norma Técnica ISO 37002 de 2021 que se tuvo en cuenta fue el procedimiento que define en cuatro etapas: la recepción de denuncias que cobija canales y personas que intervienen; la evaluación de las denuncias que incluye la clasificación o tipificación del hecho, las medidas preliminares que se adopta, las

priorizaciones en caso de casos especiales y los tipos de seguimiento; el tratamiento de las denuncias que se refiere a los tiempos de trámite y las respuestas dadas a los denunciantes; y finalmente, la conclusión de los casos de denuncia, cómo se concluyen los casos y las auditorias o controles internos a estos procedimientos.

Como se indicó anteriormente el Ministerio de Minas y Energía cuenta con un documento interno denominado Manual de Usuario Rol Supervisor (documento suministrado por el MME, sin fuente) que incluye el producto Documento de manual de uso línea ética, rol supervisor, que se presenta como el documento que contiene el procedimiento de gestión de denuncias. En este documento se sigue paso a paso lo que el supervisor debe hacer y así se define en el alcance. En el punto 2.5. se encuentra el acápite Gestión de Reportes, en la que se indica que puede hacer, esto es, asignar los casos a un funcionario, asociar los casos, agregar tareas, respuestas, observaciones o cambiar el estado de reportes. Si bien indica las diferentes acciones que puede adelantar el rol de supervisor, no se define el procedimiento como tal, en particular el que deban seguir los denunciantes. Este módulo cuenta con un componente de auditoría en el que el supervisor puede hacer seguimiento del caso y del tiempo de gestión de la denuncia. Sobre la evaluación de la denuncia, se indicó que no existe un tiempo total de duración de la denuncia para evaluarlo por esa condición, tampoco se mide por el resultado, porque en cuanto los casos son remitidos a las autoridades, no se conoce el trámite que se da por parte de otras entidades. En relación con las que se tramitan internamente por el control disciplinario interno la efectividad no se mide con la sanción o el archivo. Igualmente, los casos que se archivan por falta de información del denunciante tampoco pueden evaluarse.

En cuanto a los casos que se remiten a entes de control, se desconoce el trámite que estos surten, porque no se informa al Ministerio, tampoco conocen si se informa al denunciante directamente por las entidades a las que se remitió el caso.

Ahora, se destaca la publicidad de la información contenida en el buzón a través de los informes que publica la entidad en la página web (Ministerio de Minas y Energía 2023).

Finalmente, se tiene en cuenta lo que la norma define como conducta perjudicial, esto es, los daños que se puedan ocasionar al denunciante, en cuanto al procedimiento para documentar estos casos y las acciones que se toman (Sistema de gestión de denuncia de irregularidades. Directrices 2022). Para estos casos, lo que el Ministerio de Minas tiene previsto es el anonimato y la reserva de la información. Sin embargo, señalan que no han conocido ningún caso en que se haya advertido riesgo para el denunciante.

Sobre el procedimiento de la gestión de denuncia de irregularidades y la conducta perjudicial

De las cuatro categorías que plantea la norma técnica en el procedimiento de gestión de denuncia de irregularidades, esto es, recepción, evaluación, tratamiento y conclusión de las denuncias. Se afirma que el Ministerio cuenta con las cuatro, aunque no hace una diferenciación de cada etapa y no se encuentran establecidas en un procedimiento específico.

Sobre la recepción se mencionó que existen cuatro canales y que todos terminan registrándose en el buzón de ética e integridad, el cual es administrado desde el punto de vista técnico por la empresa Secofa. La gobernabilidad sobre los datos está a cargo del Ministerio. La empresa sólo tiene una labor de soporte técnico y de apoyo para la creación

de usuarios. El formulario desde su creación ha tenido pocas variaciones, en particular, se destaca la clasificación del tipo de denuncia o del tema que trata, que ahora la hace el funcionario y no el denunciante.

En esta medida, una vez recibida la denuncia y generado el número de reporte, el sistema la remite al superior inmediato o quien tenga el rol de supervisor para que sea clasificada por los funcionarios del Ministerio, esto corresponde a la segunda etapa de evaluación, en los términos de la norma técnica en mención. El Ministerio informó que se cuenta con dos variables que categorizan, una relacionada con la causa del aporte y otra por la conducta con la que se relacionan los hechos, ambos evaluados por los funcionarios del Ministerio.

Una vez clasificada la denuncia por parte de los funcionarios del Ministerio, puede cambiarse siempre que sea avalado por el superior jerárquico. En todo caso, queda la trazabilidad del cambio, para garantizar un buen manejo de esta clasificación. También se pueden programar tareas por parte del supervisor, en el que se puede precisar el alcance desde la casilla observación. El funcionario que tiene asignado el caso puede incluir las respuestas que recibe, que son las que el denunciante podrá ver en el módulo de consulta. Si se ha solicitado información al denunciante queda pendiente hasta que se reciba y allí el denunciante puede ver el estado de la denuncia.

La siguiente etapa de la norma técnica es el tratamiento de las denuncias, en el que se deben tener en cuenta los tiempos de trámite y la respuesta dada a los denunciantes sobre la gestión de las irregularidades. Sin embargo, no hay información sobre términos o tiempos de trámite o la respuesta que se debe dar a los denunciantes.

El seguimiento se hace sobre el número de casos por profesional y se puede obtener un reporte por días transcurridos para saber cuántos días lleva el caso. Sin embargo, el

Ministerio aclara que salvo el traslado que se pone en días, no hay tiempos definidos para cada trámite y no se lleva un registro de días por cada denuncia.

Sobre la etapa final en la norma técnica, que corresponde a la conclusión, el Ministerio indicó que se pueden archivar los casos porque se solicita información adicional al denunciante, y pasado un término este no responde. Esto sucede cuando la información es insuficiente. En el caso de remisiones a los órganos de control, también culmina, porque los órganos de control, por lo general no responden frente a la gestión adelantada. En algunos casos informan que se recibió, pero no el trámite que se surtió. También puede terminar con el inicio de una actuación disciplinaria y en ese caso se inicia este trámite.

Finalmente, sobre la creación de un sistema de gestión de irregularidades en los términos de la norma técnica, se hicieron preguntas al Ministerio en torno a estas características, tales como si existen políticas para la gestión de estas denuncias, se indicó que en la política de transparencia se hace alusión, pero que no se cuenta con una política específica. Se indagó sobre la existencia de procesos y procedimientos, se indicó que no como proceso, pero que se cuenta con procedimientos, aunque lo que se nos presentó fue la gestión el rol de supervisor en el que está el alcance y propósito de este. En relación con objetivos, funciones, responsabilidad, autoridades y relaciones el Ministerio señaló que, si bien existen, no están plasmadas en un documento específico, si se conocen.

Existe un módulo de auditoría al interior del buzón que le permite al rol de supervisor conocer la gestión de los funcionarios a quienes les asigna los casos, a partir del uso de colores que advierten si el trámite es oportuno o demorado. El supervisor puede hacer observaciones e indagar por la demora de los que están en estado pendiente. Si bien es

importante este seguimiento, como se indicará en las recomendaciones se sugerirá establecer un esquema de seguimiento más riguroso.

Se estableció que la autoridad sobre la información la tiene el Ministerio de Minas y Energía, pero se comparte esta con la empresa Secofa por su rol de administrador y de apoyo técnico, porque tiene acceso a la misma. En relación con las entidades del sector minero energético éstas tienen competencias limitadas frente a todo el sector y el MME actúa como articulador y coordinador del buzón.

Se indagó sobre el personal que interviene en el buzón. En el MME intervienen funcionarios del grupo de asuntos disciplinarios, de la secretaría general y otros vinculados mediante contratación; los funcionarios de las entidades del sector energético, específicamente con un enlace y la ciudadanía, a través de redes sociales o campañas publicitarias. Con los órganos de control no se aprecia un relacionamiento determinado, solo hay remisión de los casos, de manera formal por oficios.

Las encuestas de percepción sobre uso, al parecer han sido internas, porque no hay una caracterización de los que participan, sin embargo, las preguntas están definidas en términos de “nuestro o nuestra”, como si se trataran de usuarios internos.

Frente al respaldo de la Alta Dirección se indica que se cuenta con la Secretaría General y el respaldo que se tiene al estar involucrado en la política de transparencia liderada por la Ministra.

Finalmente, la norma técnica cuenta con un capítulo de daños al denunciante que define como conducta perjudicial, en el que se establece la documentación de los casos, la planeación de actividades, entre otros, que pueden ser considerados en el evento en que

se presenten casos en los que se encuentre en riesgo el denunciante. El MME manifestó que no se ha presentado esta situación.

La norma técnica referente busca que las entidades públicas y privadas tengan un sistema de gestión, lo que implica compromiso de la Alta dirección para crearlo, que se articule a otros sistemas de gestión de calidad, que se ubique dentro del organigrama de la entidad, sin embargo, estos aspectos no serán objeto de análisis en este momento, será útil en la medida en que el Ministerio decidiera certificarse en esta norma técnica.

Capítulo 3: Recomendaciones para el fortalecimiento del funcionamiento del buzón de integridad y transparencia

A continuación, se relacionan las recomendaciones en dos niveles. El primer nivel se refiere a aquellos aspectos internos que pueden mejorar el funcionamiento del canal al interior del Ministerio. El segundo nivel plantea aspectos que pueden tomar en cuenta los denunciantes.

3.1. Recomendaciones para el mejoramiento interno del canal de denuncia de corrupción del sector minero energético

Mejorar y formalizar el procedimiento de denuncias de corrupción

Conforme se fue explorando en las diferentes reuniones con el equipo del Ministerio y funcionarios de la mesa sectorial es necesario que cada entidad, en especial el Ministerio

de Minas y Energía defina un procedimiento específico para la gestión de denuncias de corrupción del sector, que contemple: la normatividad en la que se basa, el propósito, los alcances, responsables, funciones, roles, articulación con autoridades, entre otros aspectos relevantes. Si bien existen algunos elementos ya identificados desde el sistema que soporta el buzón, es necesario que se incorpore en los sistemas de gestión de la entidad y que se articulen con la política de transparencia e integridad de las entidades del sector minero energético.

La elaboración de un flujograma podría facilitar la comprensión del proceso de denuncia por parte de los funcionarios y la ciudadanía, así como de la competencia y alcance del MME.

Incorporar en el procedimiento definiciones claras y específicas

Algunas de ellas se han venido comentando a lo largo del documento, tales como: corrupción (asociarla con conductas punibles, disciplinarias y fiscales), denuncia de corrupción, denunciante, reporte (así se publica en los informes, no como denuncias), protección al denunciante, entre otras. Se considera fundamental tener un sustento normativo de cada definición. Igual para las clasificaciones que se hacen sobre el tipo de denuncia o la clasificación de los temas que abordan los casos que también deben tener un sustento legal.

También se recomienda plantear la definición del rol del MME como autoridad de investigación y sanción (funciones y deberes), y el del denunciante (derechos y deberes) para que haya claridad sobre el alcance y el papel que tienen en el proceso de denuncia de corrupción.

Definir las etapas del procedimiento, con tiempos y responsables

Si bien esto hace parte del procedimiento, es necesario, explicar cada etapa y definir su alcance, para que el ciudadano y las entidades que interactúan conozcan que se puede esperar de cada una. Este aspecto también permitirá mejorar el proceso de auditoría a la gestión de la denuncia y a llevar un control sobre su eficacia.

Las estadísticas sobre días en que se gestiona cada expediente, tipo de actuaciones que realiza, entre otras variables de control, permitirán también fortalecer la evaluación de la eficacia del procedimiento y llevar un seguimiento más riguroso de la gestión de la denuncia de corrupción.

Promover un compromiso por parte de las entidades adscritas y empresas del sector minero energético para promover al interior de sus entidades el uso del buzón de integridad y transparencia.

El esfuerzo técnico e institucional por tener un buzón de integridad para todo el sector debe corresponderse con el esfuerzo de todas las entidades de participar en él. Se destacan las campañas publicitarias de MME en este sentido, y el funcionamiento de la Mesa sectorial para hacer seguimiento a los planes de integridad entre los que se encuentra el uso del buzón. Sin embargo, se considera necesario un compromiso mayor del resto de las entidades, incluso que todos los casos que reciban por otros canales sean direccionados al buzón, como internamente lo hace el MME para tener una sola fuente de denuncias de corrupción y con esto se pueda mejorar la publicidad de los resultados.

Capacitar de manera permanente

Se proponen capacitaciones sobre el procedimiento, el uso del buzón tanto a los funcionarios del MME como a los de las otras entidades del sector y a las electrificadoras, así como la forma de publicitar resultados y gestionar espacios conjuntos para discutir sobre la evaluación de determinados casos, como buenas prácticas o el apoyo para la solución de alguno.

Se sugiere realizar capacitaciones periódicas que permitan a los funcionarios familiarizarse con el buzón (su objetivo, procedimiento, identificación de mejoras, identificación de problemáticas, actualización de manuales, identificación de buenas prácticas), así como para hacer seguimiento de su manejo y asegurarse que este se haga de la misma manera, aplicando los mismos conceptos y criterios, por parte de los funcionarios (tanto los que intervienen en su funcionamiento, como cualquiera que quiera acudir al buzón).

Mejorar en el buzón y en el procedimiento de denuncia de la corrupción la diferencia entre anonimato, confidencialidad, privacidad y reserva de la identidad.

Esto es fundamental para que el ciudadano conozca cual es la vía más favorable para él, que le permita dar su consentimiento informado para compartir la información de la denuncia o incluso sus datos personales. De igual forma, establecer rutas de acción diferentes desde el buzón, de modo que se pueda mejorar la calidad de la información que se recibe y se promueva la protección del denunciante.

Indicar desde el buzón de integridad y transparencia qué tipo de información es reservada y que trámites conocerá el denunciante y cuáles no.

Esto es fundamental para no generar expectativas o confusiones sobre el alcance de las actuaciones del Ministerio y la remisión a los órganos de control. Sin embargo, debe indicarse dónde y cómo puede acudir a obtener información en estos. Esto tiene un impacto también en la interacción con el denunciante como se verá en el siguiente apartado.

Incluir nuevas variables de caracterización del denunciante en el formulario web

Incluir otras variables de caracterización de los denunciantes diferentes al género, tales como: edad, ocupación, otros géneros, pertenencia a comunidad, grupo social o pueblo étnico, nivel de escolaridad, entre otros aspectos que contribuyan a identificar el perfil de los denunciantes de corrupción en el sector minero energético, resulta muy importante para su fortalecimiento, en la medida que se puede cualificar su participación, según el tipo de población a la que pertenezca.

Revisar la ubicación del buzón de integridad y transparencia para mejorar su visualización en la página web

Si bien está ubicado en la página, los pasos que deben darse para llegar al formulario son varios, por lo que se sugiere que se pueda acceder inmediatamente se llega al buzón, así como unificar el término para no generar confusiones porque conviven el de línea ética, buzón de ética e integridad, buzón de integridad y transparencia. Este cambio puede

impactar también en la pedagogía e interacción con el denunciante. En el mismo sentido, se recomienda mejorar la visualización en la página web de las entidades del sector minero energético.

Revisar la capacidad y condiciones exigidas al denunciante para adjuntar archivos a la denuncia

Revisar la capacidad y calidad, porque en el ejercicio nos encontramos con algunos casos que tenían audios, pero no se escuchaban. Esto puede fortalecerse desde lo pedagógico para que el denunciante sepa que tipos de archivo puede adjuntar y que la calidad de estos repercute en la gestión de la denuncia.

Mejorar el acompañamiento técnico de la empresa Secofa hacia las otras entidades del sector minero -energético.

Esto permitirá promover el mayor uso y contribuir al seguimiento y publicidad que le puedan dar estas entidades o empresas sobre sus gestiones para la gestión e irregularidades como la corrupción.

3.2. Recomendaciones para el mejoramiento del uso del canal de denuncia de corrupción del sector minero energético por parte de los ciudadanos.

Incluir acciones afirmativas para el acceso a personas con algún tipo de discapacidad

Mejorar el acceso de personas con discapacidad visual o auditiva, entre otros, por ejemplo, con la lectura del captcha u otros mecanismos que se incluyan en el formulario, o en estos casos, facilitar el uso de otros canales como el telefónico o presencial, siempre que no constituya una discriminación, sino una alternativa para denunciar. En el caso de la línea telefónica contar con asesores y no solo con las opciones del conmutador, que pueden llevar a que el denunciante se abstenga porque durante el proceso, no pudo continuar o se le presenta alguna inquietud que no pudo resolver.

Destacar la importancia de denunciar y contar con información de calidad

Es fundamental para una buena gestión de la denuncia que haya calidad de la información. Por esta razón, se sugiere desde lo pedagógico, implementar medidas de difusión para reforzar la importancia de denunciar y de ampliar la denuncia cuando se requiera. Esto se puede mostrar como una obligación para los servidores públicos o como un deber ciudadano o como un compromiso democrático de la sociedad civil organizada o de las empresas.

Promover en el denunciante la importancia de mantener en condiciones seguras los datos que envía el Ministerio respecto del trámite de la denuncia de corrupción

Aclarando los conceptos de confidencialidad y privacidad, es necesario reforzar al denunciante la responsabilidad sobre la información que le entregue el buzón frente a las

actuaciones, porque la confianza se construye entre ambos. El MME continuará con su compromiso de garantizar un buen manejo de la información y la protección de datos personales, que debe ser correspondido con el uso que le dé el denunciante a la información recibida del MME y otras entidades del sector minero energético. En igual sentido, se sugiere usar otro mecanismo adicional al correo electrónico para los casos en que hay reserva de la identidad o que se pueda acceder con el número del radicado para consultar, esto para los casos en los que ni siquiera quieran aportar una cuenta de correo, que sería el anonimato.

Informar al denunciante sobre el estado de la denuncia (recibida, archivada o en trámite y sus diferentes acciones).

Se sugiere que desde el sistema se genere una alerta o advertencia de nueva información sobre gestiones o avances del caso, para que el denunciante pueda hacer la respectiva consulta o pensar en un mecanismo en el que la interacción sea constante.

Implementar protocolo de protección al denunciante.

Si bien según el Ministerio no se han presentado casos de denunciantes en situación de riesgo, es fundamental establecer este protocolo e informarlo al denunciante para que conozca ante quién o qué debe hacer cuando se encuentre en riesgo por presentar una denuncia de corrupción.

Implementar protocolos diferenciales e inclusivos desde la perspectiva de género, el enfoque étnico-racial y con personas con discapacidad

Es necesario incluir estos enfoques para que no exista discriminación sobre los denunciantes a la hora de presentar su denuncia y que se promuevan acciones afirmativas para garantizar la igualdad de personas pertenecientes a estos grupos de especial protección constitucional. Sería el caso de población con algún tipo de discapacidad que le impida presentar la denuncia por el tipo de formato que actualmente tiene el MME. Se podría incluir una pregunta de caracterización de los denunciantes que contribuyan a establecer el perfil de los denunciantes y, de esta forma, analizar acciones que refuercen estas acciones afirmativas al momento de denunciar, tales como género, pertenencia étnica, edad, entre otros.

Fortalecer el componente pedagógico hacia la ciudadanía

Si bien el Ministerio cuenta con información previa al registro, se considera procedente unificarla porque esta dispersa en preguntas frecuentes, en el ingreso al buzón y en el registro como tal. Puede unificarse e incluir otros temas como definiciones, procedimientos, en los términos previstos en el punto anterior. Por ejemplo, en la definición que tienen de hechos de corrupción podrían incluirse el aprovechamiento indebido de recursos que no está contemplado. Continuar con la sensibilización a través de campañas publicitarias, redes sociales y la publicación de informes periódicos sobre el uso del buzón.

Asimismo, debe hacerse pedagogía sobre las clasificaciones de tipo de denuncia o de conductas con su respectivo sustento legal, para que se entienda al momento de diligenciar el registro y de interpretar los resultados de los informes que publica el MME.

Flujograma

Funciones y deberes del MM y autoridades adscritas, con relación a la denuncia de corrupción.

Deberes y derechos del denunciante de corrupción.

Definición de la articulación entre el MME y las autoridades encargadas de investigar y sancionar (FGN, PGN y CGR).

Fortalecer la interacción y comunicación con el denunciante

Como se indicó en el apartado anterior la mejora en la formalización del uso de definiciones, procedimientos, términos, responsables, roles, funciones, entre otros, permitirá mejorar la comunicación e interacción con el denunciante y cualificar el proceso de denuncia.

El conocimiento del trámite de su denuncia, de sus potenciales gestiones y del tiempo, en la medida en que esto sea posible, permitirá mejorar los niveles de confianza para denunciar y así, mejorar la calidad de la información que comparte y del proceso en general.

En los casos en que se solicita ampliar la información también es necesario indicar la importancia de esta gestión, el compromiso de la entidad frente a la respuesta y el impacto en la calidad de la gestión de la denuncia.

En igual medida, cuando un caso se concluya o archive se sugiere agradecer la participación e indicar de forma clara y pedagógica las razones por las que se cerró, si es por remisión, informar que debe hacer antes el órgano al que se remitió para que pueda continuar con su seguimiento o las razones en general del cierre.

Y definir una ruta de consulta del caso cuando la competencia ya no es del Ministerio. Se podría promover con la Secretaría de Transparencia o directamente con los órganos de control, instancias de articulación interinstitucional para que el ciudadano tenga un acceso directo a la denuncia cuando es remitida a un ente de control o de investigación, que refuerce la importancia de la interacción con el denunciante.

Finalmente, sin que sea una lista agitada contar con espacios de dialogo con la ciudadanía en las que se conozca su percepción sobre el uso del canal y se recojan las observaciones o recomendaciones que puedan surgir para el fortalecimiento del canal.

Posibilidad de alertar sobre dificultades en el uso del Buzón o hacer seguimiento a su denuncia.

3.3. Línea de acción para el fortalecimiento del buzón por parte del Ministerio y por las entidades adscritas

Al finalizar el ejercicio de capacitación se espera que el Ministerio de Minas y Energía, así como de las entidades adscritas y de las empresas del sector minero energético, acojan las recomendaciones y puedan establecer compromisos respecto de las siguientes líneas de acción, con identificación de tiempos y responsables para su seguimiento.

- Establecer dentro del sistema de gestión de calidad de las entidades o de las empresas, el procedimiento de gestión de la denuncia de la corrupción desde su etapa de recepción hasta su cierre.
- Establecer un glosario con términos relacionados a la denuncia de corrupción en el sector minero energético.
- Generar procesos de capacitación al interior de las entidades y empresas del sector minero energético para profundizar sobre el procedimiento de gestión de denuncia de la corrupción.
- Establecer canales permanentes de comunicación con el denunciante y fomentar su acompañamiento según las diferentes etapas de la gestión de denuncia.
- Adoptar protocolos de atención al denunciante que contenga enfoque diferencial de género, población con discapacidad y grupos étnicos.
- Adoptar protocolos de protección al denunciante cuando se considere amenaza en su vida e integridad personal.

Citas

Transparencia por Colombia. 2022. *Mecanismos Institucionales de denuncia de corrupción en Colombia*. <https://transparenciacolombia.org.co/los-mecanismos-institucionales-denuncia-corrupcion-colombia/>.

Sistema de gestión de denuncia de irregularidades. Directrices. 2022. Norma GTC_ISO 37002:2021 (ICONTEC- Instituto Colombiano de Normas Técnicas).

Ministerio de Minas y Energía. 2023. *Transparencia y ética*. <https://www.minenergia.gov.co/es/servicio-al-ciudadano/transparencia-y-%C3%A9tica/>.

—. 2023. *Informes de seguimiento buzón línea ética*. <https://www.minenergia.gov.co/es/servicio-al-ciudadano/transparencia-y-%C3%A9tica/>.



Calle 35 No. 24-19 (Barrio La Soledad)

Teléfono: (601) 4778282

transparencia@transparenciacolombia.org.co

www.transparenciacolombia.org.co

Bogotá, Colombia