

Fortalecer la voz ciudadana:



Canales de denuncia ambiental

Fortalecer la voz ciudadana: canales de denuncia ambiental

Con el propósito de apoyar el fortalecimiento del canal de denuncia de las Entidades del Sector Ambiental (ESA) del nivel nacional y territorial, Transparencia por Colombia (TPC) construyó la siguiente guía. Ésta considera las funciones, capacidades y responsabilidades de las ESA.

Este documento se construye a partir del diagnóstico realizado en 2024 por el equipo del Centro de Asesoría Legal Anticorrupción (ALAC) de TPC al canal de denuncia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). Lo que se busca por medio de la presente guía es abordar las problemáticas más generales en términos de uso y acceso de la ciudadanía a los canales de denuncia, la gestión interna de la denuncia, respuesta institucional y el seguimiento a la denuncia de las ESA.

Los pasos que se presentan a continuación pueden implementarse en el mediano y largo plazo de acuerdo con las capacidades institucionales de cada ESA y conforme a las acciones estratégicas que se establezcan en el plan de ejecución de los Programas de Transparencia y Ética Pública (PTEP) de cada entidad. Estos fueron contruidos en el entendimiento de que el canal de denuncia de cada Entidad ya cuenta con los mínimos establecidos en la ley. En este sentido, esta guía se propone como una herramienta útil para los procesos de mejora autónoma y continua de las entidades.

1. ¿Por qué fortalecer los canales de denuncia?

De acuerdo con la Ley 1474 de 2011, todas las entidades públicas en el marco de los Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (hoy Programas de Transparencia y Ética Pública) deben contar con:

“un espacio en su página web principal para que los ciudadanos presenten quejas y denuncias de los actos de corrupción realizados por funcionarios de la entidad, y de los cuales tengan conocimiento, así como sugerencias que permitan realizar modificaciones a la manera como se presta el servicio público”. (Art. 76)

Este espacio -que hoy conocemos como canal de denuncia- es una herramienta por medio de la cual la ciudadanía ha levantado alertas sobre falencias en el funcionamiento de las entidades y, ha denunciado hechos potencialmente relacionados con la corrupción. La implementación de estos canales se ha aterrizado por medio de Decretos reglamentarios como el 1081 y el 1083 de 2015 y normas técnicas como la ISO 37002 de 2021 que han buscado en últimas, facilitar el relacionamiento del ciudadano con la entidad por medio del acceso al canal de denuncia.

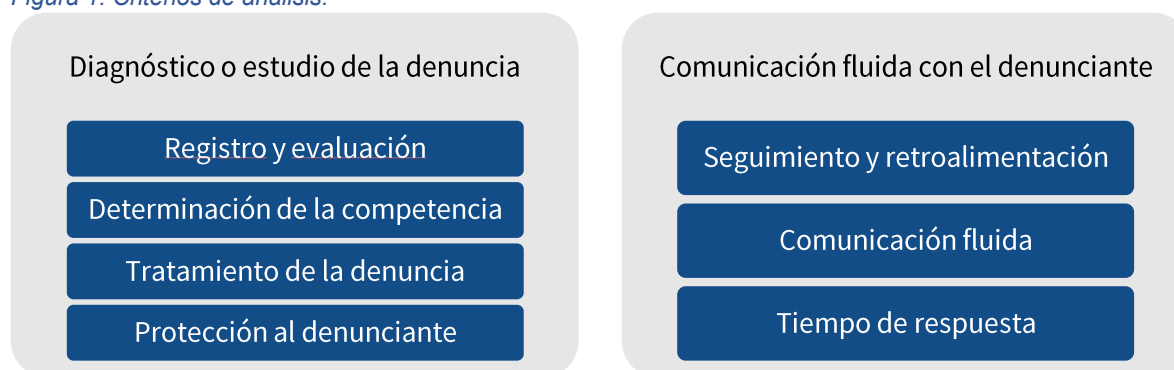
La promulgación de la Ley 2195 de 2022 buscó traer al marco normativo algunos avances que a nivel internacional y jurisprudencial se venían adoptando. La modificación al estatuto anticorrupción en particular entendió que más allá de la atención ciudadana, el relacionamiento de la entidad pública con la ciudadanía debe tener como fin último la construcción de una ética pública que promueva la adecuada gestión de los recursos naturales.

La creación de los PTEP se presenta como una oportunidad para fortalecer el relacionamiento ciudadano con la denuncia en general y con la denuncia de corrupción en particular, logrando que tanto la ciudadanía como las ESA puedan articularse en favor de la adecuada gobernanza de los recursos naturales.

2. ¿Qué podemos fortalecer en los canales de denuncia?

Con base en una metodología de evaluación con criterios de análisis, TPC realizó un análisis del proceso de denuncia de las ESA, para esto tomó en cuenta: i) los procesos administrativos y procedimentales de la organización que abarcan el canal para la recepción de las denuncias; ii) la forma en la que se gestionan las denuncias; y iii) los espacios, comunicaciones y el diálogo desde la entidad hacia el denunciante. En específico, se tomó en cuenta los criterios de análisis descritos en la *figura 1*.

Figura 1: Criterios de análisis.



Fuente: Elaboración propia.

A partir del análisis de los pasos que se llevan a cabo desde la recepción hasta la respuesta de la denuncia y, de los criterios usados para dar respuesta, se identificaron tres ejes temáticos:

- Uso y acceso de la ciudadanía a la denuncia: identificando las facilidades o barreras que enfrenta el denunciante para desarrollar la denuncia, actualizarla y reportar nueva información o factores de riesgo sobrevinientes.
- La gestión interna de la denuncia y la respuesta institucional: identificando las áreas involucradas, los roles y las responsabilidades en cada uno de los pasos que internamente se hayan construido para atender la denuncia.
- Seguimiento a la denuncia: visibilizando las necesidades del ciudadano de contar con información actualizada y contrastando esta necesidad con las capacidades y herramientas de las instituciones.

A partir del reconocimiento de las realidades institucionales, se proponen nueve factores a considerar para fortalecer los canales de denuncia clasificados en tres ámbitos, como se puede observar en la *figura 2*.

Figura 2: Ámbitos para fortalecer los canales de denuncia.



Fuente: Elaboración propia a partir de documentos institucionales.

3. ¿Cómo fortalecer los canales de denuncia?

Las acciones de mejora se plantean en tres etapas: alistamiento interno, ajustes institucionales e implementación de las mejoras. Cada una de las etapas se compone por pasos, estos pueden ser desarrollados de forma simultánea si los insumos y las capacidades institucionales lo permiten. Por el contrario, cada etapa debe finalizarse completamente para iniciar la siguiente.

Es necesario considerar que la puesta en marcha articulada y ordenada de los pasos propuestos tiene como objetivo mejorar el relacionamiento del ciudadano con la institucionalidad.

ETAPA 1: ALISTAMIENTO INTERNO

Algunas de las debilidades que puede tener un canal de denuncia surgen de la ausencia de lineamientos institucionales que permitan un mejor relacionamiento entre el ciudadano que denuncia y la institucionalidad encargada del trámite. Durante la etapa 1 se propone realizar los ajustes organizacionales que requieren el diálogo de diferentes oficinas y dependencias para alcanzar la correcta articulación desde el inicio del proceso de mejoramiento.

Paso 1: Proceso de clasificación de las denuncias de corrupción

La construcción de manuales para presentar y organizar el proceso de atención a las denuncias ha sido una responsabilidad en la que las entidades públicas han avanzado en la última década. A pesar de que los manuales han llevado a reconocer la existencia de denuncias asociadas a la corrupción, es necesario que continúen hacia la consideración de un tratamiento diferencial para estos casos.

En este sentido las ESA podrían incluir criterios estandarizados para que la calificación de las denuncias asociadas a la corrupción no responda a criterios subjetivos, algunos ejemplos de ello son:

- Que el actor denunciado sea un funcionario público o un privado en ejercicio de un servicio público.
- Que la denuncia se refiera sobre el incumplimiento de un servicio público para favorecer a un privado.
- Que la denuncia se refiera sobre el manejo irregular de recursos.
- Que la denuncia se refiera sobre un hecho irregular que genera un daño generalizado en el medioambiente o impacta el entorno y ecosistema de una comunidad.
- Crear un protocolo de protección para todos los denunciantes. Es importante que este contenga mecanismos de colaboración con la Fiscalía y otras entidades u organizaciones.
- Capacitar al personal encargado para garantizar y promover el conocimiento de las medidas de protección.

Incluir en el protocolo el Enfoque de Igualdad de Género e Inclusión Social (GESI).

Esto permitirá que las comunidades vulnerables e históricamente invisibilizadas puedan identificar mecanismos que reconozcan su contexto y le brinden un paso a paso sobre cómo acudir a la institucionalidad.



Paso 2: Creación de material para ampliar el análisis de las peticiones y denuncias asociadas a la corrupción

La generación de material que le permita tanto al funcionario, como al ciudadano entender el rol que tiene la corrupción en la degradación ambiental y que visibilice las manifestaciones de esta relación, le permitirá al ciudadano ser más preciso en la presentación de alertas tempranas sobre hechos que puedan ser corrupción y, del mismo modo al funcionario a evaluar estas de forma correcta y activar los protocolos adecuados para la gestión de la denuncia y la protección del denunciante. Con este propósito las ESA podrían:

- Crear material que permita ampliar el conocimiento del rol que tiene la corrupción como catalizador de la degradación ambiental. Allí podría presentarse tanto a la ciudadanía como a los funcionarios alertas sobre manifestaciones de la corrupción relacionada con la gestión de los recursos naturales.

- Divulgar el material creado a nivel interno y externo. Para ello conviene aprovechar los canales virtuales por medio de las redes sociales (Facebook, WhatsApp, Instagram, X, entre otras) de las Entidades sin eliminar los espacios presenciales que permitan un relacionamiento directo con la ciudadanía.

Incluir el enfoque GESI en el material y los espacios de divulgación de la información.

- *Crear el material en formatos que contengan facilidades de consulta para personas con diferentes tipos de discapacidad.*
- *Identificar lenguas nativas para ajustar, tanto el material, como las capacitaciones a las necesidades de las poblaciones indígenas.*
- *Generar alternativas en los espacios de capacitación presencial para que los horarios, los formatos y los materiales creados respondan al contexto social y cultural*



Paso 3: Definición de roles y responsabilidades para la gestión de la denuncia

Uno de los hallazgos más frecuentes en el análisis de debilidades institucionales para atender las denuncias de corrupción es la ausencia de una ruta de trabajo interna en donde los plazos de respuesta y los encargados estén claramente definidos. Frente a los roles, cada ESA podría:

- Identificar las áreas encargadas y vinculadas en el proceso. Es importante que en la definición de la ruta de atención se incluyan los perfiles de las personas encargadas y se busquen adoptar medidas de seguridad para los datos e información sensible.
- Definir los tiempos de traslado, recolección de información y activación de protocolos, entre otros. Las responsabilidades deben considerarse de forma articulada con los roles y el encargado, considerando que este último debe brindar seguridad al denunciante, y garantizar la eficiencia en el proceso correspondiente.
- Crear un Plan de atención y de reacción pronta en los casos en los que el ciudadano marque la denuncia como relacionada con corrupción y en los que el funcionario al evaluar considere que existe un nexo asociado a la corrupción. El plan debe contemplar mecanismos de articulación con la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación entre otras entidades vinculadas al proceso.
- Dentro del protocolo se debe priorizar la posibilidad de que, una vez se reciba una denuncia marcada como relacionada con un acto de corrupción, dentro de la entidad solo un funcionario tenga a cargo la gestión de la denuncia. Esto permitirá garantizar un tratamiento adecuado, especializado y confidencial de este tipo de denuncias, evitando su dilución en trámites administrativos ordinarios y fortaleciendo la confianza ciudadana en los mecanismos de control y transparencia.

ETAPA 2: AJUSTES INSTITUCIONALES

Una vez definidos los factores internos y acotadas las responsabilidades institucionales se debe proceder con la puesta en marcha interna de los cambios necesarios para que los ajustes en el canal de denuncias sean efectivos. Estos ajustes pueden tomar un tiempo adicional porque pueden requerir la emisión de actos administrativos o documentos internos que reconozcan las responsabilidades y roles para materializar los pasos abordados en la etapa 1. Al respecto, es importante:

- Identificar cuáles son las situaciones que generan riesgo dentro de los procesos y procedimientos institucionales como lo son: la discrecionalidad en la toma de decisiones; la ausencia de mecanismos de control efectivos; los conflictos de interés no gestionados; la concentración de funciones sin supervisión o la debilidad en la trazabilidad de los procesos; y otros como la opacidad, el secretismo, el ocultamiento de información, el desvío de recursos, el favorecimiento indebido de actores privados o la omisión en el ejercicio de funciones de control.
- Escuchar activamente a la ciudadanía en los espacios de rendición de cuentas y por medio del mismo canal de PQRSD, ya que su experiencia y percepción permiten identificar puntos críticos que al interior de la entidad pueden no ser visibles. Este diálogo no solo contribuye a la comprensión de los riesgos, sino que también fortalece la legitimidad del proceso de ajuste.

Adicionalmente el paso entre la etapa 1 y la 2 requiere el desarrollo de espacios de capacitación a los funcionarios de la ESA sobre los criterios, la ruta de atención y la necesidad de brindar protección a los denunciantes para que estos sean efectivamente incluidos dentro de la gestión de las Entidades y con la ciudadanía para facilitar su relacionamiento con las herramientas, canales y protocolos creados o ajustados.

Paso 1: Dar claridad al formulario de denuncia

Entendiendo que las ESA ya deben contar con un canal de denuncia y con un formulario en donde se recolecten los datos necesarios para registrar una entrada, este debe:

- Incluir ejemplos y guías visuales para facilitar que los ciudadanos comprendan mejor cómo estructurar su denuncia y qué información es relevante.
- Facilitar la presentación de evidencias, por ejemplo, docx, mp4, mp3 y aumente el límite de tamaño de los archivos adjuntos.
- Aclarar las restricciones de formatos y tamaños en el formulario.
- Ofrecer mecanismos que permitan a los denunciantes anónimos recibir información sobre el estado de sus denuncias. Para ello se sugiere asignar códigos de seguimiento para mantener el anonimato y permitir retroalimentación, sin que sea necesario contar con la información personal del denunciante.

Adicionalmente, es necesario que las ESA se planteen la posibilidad de contar con canales de comunicación particulares que se distingan del PQRSD para el envío de denuncias relacionadas con actos de corrupción. Esto puede ser en el marco del programa “Soy Transparente” del gobierno nacional.

Paso 2: Garantizar el derecho a la reserva y anonimato de las denuncias

El anonimato o el derecho a la reserva de identidad en los canales de PQRSd constituye una garantía fundamental para proteger a las personas que deciden ejercer su derecho a denunciar posibles irregularidades, actos de corrupción o afectaciones a derechos colectivos. Esto en consideración de los contextos sociales donde persisten relaciones de poder desiguales, donde se evidencia el clientelismo y las posibilidades de represalias. En este sentido, poder realizar denuncias de manera confidencial reduce el temor a represalias, favorece la participación ciudadana y fortalece el control ciudadano. Este tipo de protección no solo resguarda la integridad del denunciante, sino que también contribuye a que los canales institucionales sean percibidos como seguros y confiables, lo cual incrementa su legitimidad y eficacia.

Es necesario aclarar que garantizar el anonimato en las denuncias no implica debilitar los procesos de verificación, ni restar rigor a la gestión de las denuncias. Por el contrario, obliga a las entidades públicas a fortalecer sus protocolos internos de análisis, priorización, trazabilidad y recopilación de datos de los casos, asegurando que la atención se enfoque en la calidad de la información aportada y no en la identidad del denunciante. De esta forma, se promueve un entorno institucional más abierto, transparente y respetuoso de los derechos ciudadanos.

Incorporar medidas dentro de la administración de los canales de PQRSd, como el uso de plataformas seguras, que permitan:

- Conservar la confidencialidad del denunciante.
- Garantizar el cuidado de los datos personales.

Paso 3: Verificar los criterios de accesibilidad y enfoque GESI

La corrupción tiene un impacto diferencial en las comunidades vulnerables, por lo que se hace necesario que dentro del canal de denuncia y dentro del protocolo de atención se contemplen medidas para la correcta atención de estas poblaciones. Por lo anterior es importante:

- Incluir dentro protocolo de atención medidas con enfoque diferencial (de género, étnico-racial y para personas con discapacidad).
- Realizar capacitaciones periódicas sobre inclusión y sensibilización para los funcionarios y colaboradores.
- Establecer periodos de revisión y actualización del protocolo en clave de reconocimiento de barreras enfrentadas por las comunidades históricamente vulnerables.

Paso 4: Implementar un protocolo de protección a denunciantes

Diferentes estudios realizados por TPC sobre las consecuencias que viven los denunciantes de corrupción tras el reporte o denuncia, han demostrado que en muchos casos se presentan riesgos sobrevinientes. Es decir, un tiempo después del reporte, el denunciante, su familia o entorno enfrenta riesgos a la vida, laborales, judiciales o económicos que deben ser tenidos en cuenta dentro del proceso de atención. En este sentido es necesario:

- Permitir por medio del sistema de denuncia actualizar la información correspondiente aún en los casos en los que el reporte o denuncia se realice de forma anónima.
- Considerar rutas o enlaces de articulación con autoridades que puedan atender o brindar orientación y medidas de protección a denunciantes en razón del riesgo evaluado.

Paso 5: Promover acciones de autocuidado y mitigación de riesgos

Para promover acciones de autocuidado y mitigación de riesgos en el manejo de denuncias, se debe adoptar un enfoque preventivo que combine protocolos de seguridad institucional con procesos de formación continua. Esto implica:

- Capacitar a los equipos responsables en prácticas de gestión ética, protección de la información y manejo de situaciones sensibles.
- Establecer procedimientos claros para la atención de denuncias que minimicen la exposición innecesaria de los funcionarios o ciudadanos involucrados.
- Promover entornos de trabajo seguros, con respaldo institucional, donde los servidores públicos se sientan protegidos y respaldados para cumplir con sus deberes de atención y verificación de denuncias.
- Fortalecer los mecanismos de acción a la ciudadanía que enfrenten situaciones de presión, amenaza o riesgo. Lo anterior representa un compromiso con la integridad, transparencia y protección a quienes realizan procesos de denuncia.

Además, la adopción de principios como la confidencialidad¹, la trazabilidad² y el principio de acceso a la información³ son claves para reducir los riesgos de filtración, represalias o manipulación de los procesos.

ETAPA 3: IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEJORAS

El paso entre la etapa 2 y la etapa 3 implica la puesta en marcha de los ajustes realizados por la institucionalidad. Es decir, el canal de denuncia ya fue ajustado, los canales de comunicación están funcionando y los manuales y protocolos son conocidos por todos los actores y, se encuentran disponibles en la página web de cada entidad. Para iniciar la etapa 3 es necesario que se realice una verificación minuciosa de todos los aspectos de alistamiento y ajuste institucional y los que se requieran para la articulación con otras entidades y organizaciones, pues todos los asuntos pendientes de las etapas anteriores pueden generar fallas en el funcionamiento del plan de mejora.

Paso 1: Actualización del manual de comunicación con el ciudadano

Uno de los factores más importantes para que la ciudadanía sienta la confianza necesaria para denunciar es mantener una comunicación proactiva desde la entidad, esto incluye en

¹ Asegurando que la identidad del denunciante, así como los implicados y las pruebas continúen siendo privados evitando interferencia externa en el proceso de investigación.

² Asegurando que el denunciante pueda durante todo el proceso, conocer los avances y el estado del proceso de investigación.

³ Permitiendo que tanto el denunciante como los interesados puedan conocer la información relacionada con la investigación, siempre en respeto del debido proceso.

primera medida brindar la información necesaria sobre los datos para realizar el reporte (abordado en el formulario):

- Hacer accesible y público el documento institucional sobre el protocolo de atención al usuario para que los denunciantes puedan consultar toda la información relevante sobre el proceso de denuncia y contar con mayor orientación al respecto.
- Actualizar la información sobre los roles y las responsabilidades cuando existan cambios.
- Mantener por medio de redes sociales una difusión continua sobre las herramientas que tiene el ciudadano para reportar o denunciar algún acto de corrupción y sobre las acciones de autocuidado y de manejo de la información para mitigar cualquier riesgo.
- Desarrollar campañas de comunicación accesibles que expliquen qué es la corrupción, cómo se presenta y cómo hacer una denuncia, para que tanto funcionarios como ciudadanos comprendan el proceso.
- En desarrollo de los eventos presenciales destinar tiempo y material para que los ciudadanos que conozcan los protocolos de atención, los deberes de las ESA y en general las herramientas a su disposición.

Paso 2: Difusión de los canales de comunicación entre el denunciante y la entidad

El segundo factor a tener en cuenta para fortalecer la confianza entre la ciudadanía y la institucionalidad es garantizar una comunicación fluida entre el ciudadano y la entidad respecto de los avances y el estado actualizado de la denuncia. En este sentido es necesario:

- Incluir dentro de la constancia de radicado de la queja y denuncia un canal de comunicación donde el ciudadano pueda consultar los avances en la investigación.
- Incluir dentro del sitio web la posibilidad de conocer los avances en el desarrollo de la investigación.
- Mantener al usuario informado frente a las actividades de traslado interinstitucional o las rutas de protección activadas.

Paso 3: Evaluación cuantitativa y cualitativa de la gestión de la denuncia para realizar los ajustes necesario

La atención al denunciante es un proceso en desarrollo continuo, por lo que se hace necesario:

- Incluir un proceso de evaluación anual que permita contrastar tanto los resultados cuantitativos como las consideraciones cualitativas respecto del ejercicio de investigación de la denuncia y respecto de las medidas de protección otorgadas.
- Sensibilizar y capacitar al personal sobre la importancia de proteger la identidad de los denunciantes, creando un entorno seguro y aumentando la confianza en el canal.

Bibliografía

Decreto Reglamentario Único. Decreto 1081 de 2015. Función Pública. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=73593>

Decreto Reglamentario Único. Decreto 1083 de 2015. Función pública. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=62866#2.2.21.4.9>

Estatuto anticorrupción, 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. Ley 1474 de 2011. Función Pública. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292#1474>

Transparencia por Colombia. Guía para la implementación y puesta en marcha de canales de denuncia de corrupción. 2024. Disponible en: https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2024/08/Guia_fortalecimiento-de-canales-de-denuncia_JxT_TPC_VD_0208.pdf