



# CREDITOS



## CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA



Carrera 45A # 93-61, Barrio La Castellana  
PBX: 610 0822  
transparencia@transparenciacolombia.org.co  
www.transparenciacolombia.org.co  
Bogotá, Colombia.

Esta actividad fue posible gracias a la contribución del proyecto IMPACT Project, Transparency International Canada, de la Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD), de la Fundación Interamericana (IAF), la Fundación Nacional para la Democracia (NED).

Gracias por su confianza, interés y apoyo institucional y económico.

Esta actividad también se hizo realidad gracias a la contribución de IMPACT Project, Transparency International Canada, de la Fundación Panamericana para el Desarrollo (FUPAD), Fundación Interamericana (IAF) y Fundación Nacional para la Democracia (NED).

Gracias por su confianza, interés y apoyo institucional y económico.

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de la Corporación Transparencia por Colombia y de ningún modo debe considerarse que refleja la posición de los donantes y cooperantes.

### CONSEJO RECTOR

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

### JUNTA DIRECTIVA

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

### DIRECCIÓN EJECUTIVA

Gerardo Andrés Hernández Montes

### EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Claire Launay Gama  
**Directora programática Iniciativas  
Sociedad Civil**

Johana Cabra Mancipe  
**Coordinadora del Centro de Asesoría  
Legal Anticorrupción (ALAC)**

Andrés Fernando Samacá González  
**Profesional abogado, Centro de  
Asesoría Legal Anticorrupción (ALAC)**

Cristian Manuel Castro Estupiñan  
**Profesional abogado, Centro de  
Asesoría Legal Anticorrupción (ALAC)**

Nicolás Suarez Vallejo  
**Profesional abogado, Centro de  
Asesoría Legal Anticorrupción (ALAC)**

### CON LA PARTICIPACIÓN DE:

EcoAnalítica Medición y conceptos  
económicos SAS

### DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Cristian Mauricio Ruiz Parra

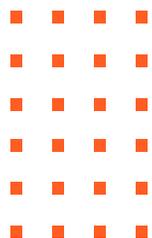
### CORRECCIÓN DE ESTILO

Eduardo Arias Villa

# CONTENIDO



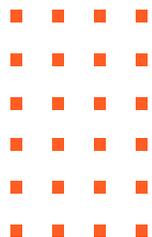
<b>INTRODUCCIÓN.</b>	<b>5</b>	<b>3.2.</b>	Casos en los que no hay lugar a una asesoría en materia de corrupción.	<b>19</b>
<b>CAPÍTULO 1:</b> Propósitos y alcance del centro de asesoría legal anticorrupción.	<b>8</b>	<b>3.3.</b>	Casos en los que sí hay lugar a una asesoría en materia de corrupción.	<b>21</b>
<b>1.1</b> Un ALAC en Colombia.	<b>9</b>	<b>3.3.1</b>	Caracterización de los casos.	<b>22</b>
<b>1.2</b> El Mandato y Alcance de ALAC.	<b>9</b>	<b>3.3.1.1</b>	Ubicación Geográfica de los hechos de presunta corrupción reportados.	<b>22</b>
<b>1.3</b> Ruta de asesoría de ALAC.	<b>11</b>	<b>3.3.1.2</b>	Tipo de corrupción.	<b>24</b>
<b>CAPÍTULO 2:</b> Metodología del balance ALAC.	<b>13</b>	<b>3.1.1.3</b>	Ámbito de la gestión afectado.	<b>26</b>
<b>2.1</b> Aclaración semántica.	<b>14</b>	<b>3.1.1.4</b>	Sector Afectado por la corrupción.	<b>26</b>
<b>2.2.</b> Clasificación de los casos.	<b>14</b>	<b>3.4</b>	Origen y perfiles de los reportantes.	<b>28</b>
<b>CATEGORÍA 1:</b> Casos en los que no hay lugar a una asesoría en materia de corrupción.	<b>14</b>	<b>3.4.1</b>	Ubicación geográfica del reportante.	<b>28</b>
<b>CATEGORÍA 2:</b> Casos en los que sí hay lugar a una asesoría en materia de corrupción.	<b>15</b>	<b>3.4.2</b>	Ocupación del reportante.	<b>31</b>
<b>1.</b> Caracterización de los casos.	<b>16</b>	<b>3.4.3</b>	Reportes realizados por personas vinculadas al sector público.	<b>32</b>
<b>2.</b> Origen y perfil de los reportantes.	<b>16</b>	<b>3.4.4</b>	Rango de edad.	<b>34</b>
<b>3.</b> Proceso de la asesoría legal.	<b>16</b>	<b>3.4.5</b>	Género de los usuarios.	<b>35</b>
<b>CAPÍTULO 3:</b> Datos y análisis.	<b>17</b>	<b>3.5</b>	Riesgos encontrados por los reportantes ALAC.	<b>36</b>
<b>3.1</b> Datos Generales de los casos reportados desde noviembre de 2017 a noviembre de 2019.	<b>18</b>			



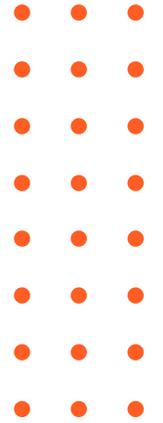
# CONTENIDO



<b>3.6.</b>	Proceso de asesoría legal.	<b>37</b>	<b>4.5.2</b>	Género.	<b>53</b>
<b>3.6.1</b>	Casos activos e inactivos.	<b>37</b>	<b>4.5.3</b>	Ocupación.	<b>54</b>
<b>3.6.2</b>	Casos denunciados ante autoridades antes de solicitar la asesoría del ALAC.	<b>38</b>	<b>4.6</b>	Ciudadanía y ALAC, un equipo que promueve la denuncia responsable de la corrupción.	<b>55</b>
<b>3.6.3</b>	Casos que fueron denunciados ante autoridades después de asesoría de ALAC.	<b>39</b>	<b>4.7</b>	¿Cómo se articula ALAC con la ciudadanía para trabajar en las denuncias?.	<b>57</b>
<b>CAPÍTULO 4: Denuncias ciudadanas alac en tiempos de pandemia.</b>		<b>41</b>	<b>CONCLUSIONES.</b>		<b>58</b>
<b>4.1.</b>	Datos generales.	<b>43</b>			
<b>4.2.</b>	Ubicación geográfica de los casos COVID 19.	<b>45</b>			
<b>4.3</b>	Ámbito de afectación.	<b>47</b>			
<b>4.4</b>	Irregularidades en contratación pública.	<b>48</b>			
<b>4.5</b>	Ciudadanía contribuye a alertar irregularidades en contratos Covid-19 por más de \$20 mil millones.	<b>50</b>			
<b>4.5</b>	Origen y perfiles de los reportantes.	<b>50</b>			
<b>4.5.1</b>	Rango de edad.	<b>52</b>			



# 01



DENUNCIA CONTRA  
LA CORRUPCIÓN

# INTRODUCCIÓN



Las 11.6 millones de personas que votaron a favor de la Consulta Anticorrupción en agosto de 2018, así como las manifestaciones sociales de finales del 2019, confirmaron la voluntad y la responsabilidad ciudadana de movilizarse contra la corrupción<sup>1</sup>. Aún más, de acuerdo con el Barómetro Global de la Corrupción 2019, 78 por ciento de los encuestados consideran que la denuncia es un instrumento que puede marcar la diferencia en la lucha contra la corrupción, pero sostienen que las personas que denuncian los casos de corrupción sufrirán represalias<sup>2</sup>. En efecto, aún persisten importantes barreras para transformar esa movilización en una denuncia efectiva: el acceso a información pública es muy débil y, en muchas zonas del país, nulo; las condiciones para la denuncia son muy limitadas y en muchos casos se convierten en amenazas y presiones externas a líderes y organizaciones sociales; y persiste la desconfianza de la ciudadanía hacia los canales estatales de denuncia de corrupción.

Considerando la denuncia como un mecanismo fundamental para la lucha contra la corrupción, pero también consciente de la necesidad de favorecer las condiciones de su ejercicio, Transparencia por Colombia creó en noviembre de 2017 el Centro de Asesoría Legal Anticorrupción -ALAC<sup>3</sup>, cuyo

propósito es ofrecer un servicio de asesoría legal gratuito, independiente y confidencial a cualquier persona que desee denunciar un presunto caso de corrupción, con el fin de colaborar en el fortalecimiento de su denuncia y ponerla en conocimiento de las autoridades competentes.

El 22 de noviembre de 2019 el Centro de Asesoría Legal Anticorrupción -ALAC- cumplió dos años de servicio. Mediante esta labor, Transparencia por Colombia ha proporcionado un acompañamiento jurídico a reportantes y denunciante de presuntos hechos de corrupción, y ha tenido en consideración la vulneración de derechos humanos que causa la corrupción. El presente informe expone un balance general de los dos primeros años de funcionamiento de esta herramienta. Esta sistematización de datos estadísticos plantea algunas hipótesis y desafíos acerca de las dinámicas de la denuncia de la corrupción y también sobre el perfil y los riesgos que enfrentan por los reportantes<sup>4</sup> y denunciante. Además, a partir de este balance se plantean algunos desafíos tanto para el Centro ALAC como para futuras investigaciones relacionadas con estos primeros resultados obtenidos.

**1** Para efectos de este informe se acoge la definición de corrupción propuesta por Transparency International, entendida como el “abuso de poder o de posiciones de poder en beneficio del interés particular y en detrimento del interés general”.

**2** Transparencia Internacional, Barómetro Global de la Corrupción 2019: Opiniones y experiencias de los ciudadanos en materia de corrupción (Berlín: Transparencia Internacional, 2019). Interpretación resultados Transparencia por Colombia, Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/2019/09/23/resultados-barometro-global-de-corrupcion-2019/riesgos-contratos-covid19/>

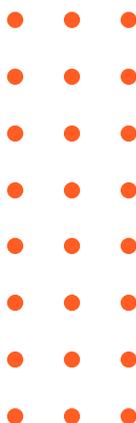
**3** Conoce más del Centro de Asesoría Legal Anticorrupción en [www.transparenciacolombia.org.co/alac](http://www.transparenciacolombia.org.co/alac)

**4** Mediante el término “reportante” se busca diferenciar a las personas que alertan sobre un presunto caso de corrupción sin necesariamente contar con material probatorio ni tener la intención inicial de denunciarlo formalmente. Las personas que deciden dar ese paso son identificadas como denunciante.

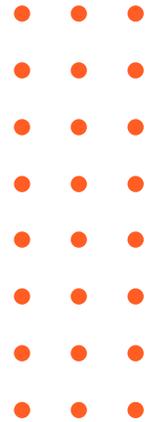


Así, en un primer momento se expone en este documento una breve contextualización sobre la historia y el alcance del Centro de Asesoría Legal Anticorrupción (Capítulo 1). Posteriormente se plantea la metodología utilizada (Capítulo 2). Luego, se abordan los datos estadísticos obtenidos junto a los análisis y preguntas que plantean (Capítulo 3). Por último, se presentan las principales conclusiones y perspectivas que dejan estos dos primeros años de funcionamiento del Centro de Asesoría Legal Anticorrupción.

Adicionalmente se propone un informe especial sobre los reportes de presunta corrupción recibidos en el marco de la emergencia sanitaria entre marzo y septiembre de 2020. En efecto, al existir durante esta pandemia una flexibilización normativa para las nuevas contrataciones que se emplearon para atender la emergencia, surgieron múltiples alertas ciudadanas de riesgos de corrupción canalizadas a través del Centro ALAC. En este último capítulo (capítulo 4) se presentan los hallazgos de estos reportes.



# 02



CAPÍTULO 1

## PROPÓSITOS Y ALCANCE DEL CENTRO DE ASESORÍA LEGAL ANTICORRUPCIÓN



El Centro de Asesoría Legal Anticorrupción -ALAC- es un servicio de asesoría legal gratuito, independiente y confidencial que se brinda a las personas que deseen denunciar ante las autoridades competentes presuntos casos de corrupción. Esta herramienta la creó Transparencia Internacional (TI) y nació en 2003 en los capítulos nacionales de Bosnia y Herzegovina, Macedonia y Rumania. El éxito del programa fue tal que rápidamente se reprodujo en otros países como Argentina, Guatemala y Honduras. En la actualidad operan más de 100 Centros ALAC, los cuales han atendido más de 140.000 casos de corrupción en todo el mundo.

## 1.1 UN ALAC EN COLOMBIA

La creación de un Centro ALAC en Colombia obedece a dos propósitos. En primer lugar, busca fomentar, proteger y acompañar la denuncia<sup>5</sup> ciudadana en Colombia en temas de corrupción. En segundo lugar, a través de el Centro ALAC Transparencia por Colombia quiere exigir cambios legales e institucionales que contribuyan a una mayor y efectiva sanción judicial de la corrupción.

<sup>5</sup> Se adopta una definición general de denuncia, entendida como el mecanismo que permite “permite al ciudadano informar sobre eventos, riesgos, delitos, o situaciones que afectan derechos fundamentales, con el fin de que la entidad competente actúe de manera preventiva o correctiva” (Transparencia por Colombia, 2016). Esta definición puede complementarse en su aspecto jurídico con el Decreto 2641 de 2012.

Si bien la institucionalidad ha establecido mecanismos<sup>6</sup> para recibir denuncias ciudadanas sobre hechos de corrupción en las entidades públicas, la simple disposición de dichos mecanismos no es suficiente para promover el interés de la ciudadanía en la denuncia. Adicionalmente, la ausencia de confianza en las entidades judiciales y órganos de control, sumado a las dificultades encontradas en el proceso de formalización de la denuncia y las amenazas y presiones de las que son objeto los denunciantes, así como la baja sanción judicial de la corrupción, han reducido significativamente la eficacia de dichos mecanismos.

## 1.2 EL MANDATO Y ALCANCE DE ALAC.

Se considera Mandato ALAC al conjunto de medidas y principios que definen y rigen el servicio que brinda el Centro de Asesoría Legal Anticorrupción y que se exponen a continuación<sup>7</sup>.

### • DEFINICIÓN DE CORRUPCIÓN

El ALAC asesora casos de presunta corrupción. A falta de una definición consagrada en el derecho positivo, como se indicó en reciente documento elaborado por Transparencia por

<sup>6</sup> Ventanillas de recepción de denuncias, líneas telefónicas, aplicativos móviles, correos electrónicos, y micrositios web.

<sup>7</sup> Tanto su mandato como el alcance de sus actividades están detallados en la página web: <https://transparenciacolombia.org.co/alac/>



Colombia y la Procuraduría General de la Nación<sup>8</sup>, el ALAC utiliza la definición propuesta por Transparencia Internacional, que entiende al acto de corrupción como “el abuso de posiciones de poder o de confianza, para el beneficio particular en detrimento del interés colectivo, realizado a través de ofrecer o solicitar, entregar o recibir bienes o dinero en especie, en servicios o beneficios, a cambio de acciones, decisiones u omisiones”<sup>9</sup>. En esa medida, los hechos que involucren un abuso de poder o de posiciones de poder, en beneficio de un interés particular ilegítimo y en perjuicio del interés general, se ajustan al concepto de corrupción y ello debe tener consecuencias jurídicas. En efecto, cometer actos que sean catalogados como corrupción es relevante para el ordenamiento jurídico colombiano y pueden también revestir la calidad de delitos, faltas disciplinarias y faltas fiscales, las cuales a su vez derivarán en las correspondientes responsabilidades de carácter penal, disciplinario y fiscal.

### • **ASESORÍA LEGAL A LA DENUNCIA**

El Centro de Asesoría Legal Anticorrupción -ALAC- brinda asesoría legal a los ciudadanos interesados en denunciar casos de presunta corrupción, proporcionándole orientación que le permita identificar y recolectar la documentación necesaria para constituir una denuncia formal ante las autoridades.

### • **SEGUIMIENTO DEL CURSO DE LA DENUNCIA ENTREGADA A AUTORIDADES COMPETENTES**

ALAC realiza un acompañamiento a los casos de corrupción ya denunciados por la ciudadanía y, cuando se requiere, elabora documentos legales para presentarlos ante las autoridades que conocen de las investigaciones por presunta corrupción, en aras de proteger no sólo los derechos e intereses de las personas que están siendo vulneradas por las conductas irregulares sino también para garantizar el cumplimiento de los términos y tiempos de ley para el trámite de las denuncias.

### • **ORIENTACIÓN PEDAGÓGICA Y MEDIDAS DE AUTOPROTECCIÓN AL DENUNCIANTE**

Mediante la página web<sup>10</sup> y el proceso de asesoría se informa a la ciudadanía sobre los conceptos y temáticas relacionadas con la corrupción. Por otro lado se brindan guías y herramientas pedagógicas sobre las autoridades competentes en materia de corrupción, la constitución del material probatorio, entre otros contenidos pedagógicos. A su vez, se brindan algunas medidas de protección y autoprotección al denunciante que permitan mitigar riesgos asociados a la denuncia.

8 Transparencia por Colombia y Procuraduría General de la Nación. La reparación de las víctimas de la corrupción en Colombia. (Bogotá:Transparencia por Colombia, 2020), 13. Disponible en: [https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/gestion-publica/reparacion\\_corrupcion\\_isbn.pdf](https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/Publicaciones/gestion-publica/reparacion_corrupcion_isbn.pdf)

9 Disponible en: <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>

10 [www.transparenciacolombia.org.co/ALAC](http://www.transparenciacolombia.org.co/ALAC)



### • **RESPECTO DE LA CONFIDENCIALIDAD**

Existe un deber de confidencialidad recíproco tanto de parte del Centro ALAC como de parte del ciudadano que acude ante él. Así, por un lado el ALAC se compromete a manejar bajo estricta reserva los datos de identificación del usuario, así como la información de fondo de la denuncia y las comunicaciones que lleven a cabo. Por otro lado, el ciudadano se compromete a no utilizar el nombre de Transparencia por Colombia para visibilizar públicamente sus procesos.

### • **REPRESENTACIÓN LEGAL**

ALAC no representa legalmente a los ciudadanos. Ello significa que después de la asesoría brindada por el Centro, la responsabilidad y decisión de entregar o no su denuncia ante las autoridades competentes pertenecen a los usuarios. Por otro lado, ALAC no interviene de ninguna manera en el proceso de investigación y sanción de las causas, así como tampoco toma una postura o representación frente al caso.

### • **ANONIMATO**

En principio, ALAC no asesora casos reportados anónimamente o con datos de contacto falso. Sin embargo, este criterio puede ser morigerado por situaciones especiales de cada caso. Ahora

bien, el hecho de que sea necesario la identificación del usuario en su reporte no traduce que necesariamente la denuncia deba hacerse a nombre del usuario. Por el contrario, ALAC utiliza frecuentemente la denuncia anónima como estrategia para mitigar riesgos a sus usuarios.

### • **CONFLICTO DE INTERÉS**

ALAC persigue la satisfacción del interés general a través de un servicio de asesoría legal gratuito, independiente y confidencial en materia de presunta corrupción. Por ello, ante casos en los que el usuario pretende satisfacer un interés personal que afecta el interés general o en situaciones en donde el usuario persigue fines distintos a la asesoría, como lo sería la visibilización mediática de un caso, se está ante un conflicto de interés. Por lo tanto, ALAC puede abstenerse de acompañar el caso.

## **1.3 RUTA DE ASESORÍA DE ALAC**

El camino recorrido tanto por el equipo ALAC como por el ciudadano consta de unos pasos que se describirán brevemente a continuación:

1. Reporte del caso: Los ciudadanos reportan un caso de presunta corrupción a través de un formulario web<sup>11</sup>. En este formulario el ciudadano especifica las circunstancias

---

<sup>11</sup> El formulario con el cual se realiza el reporte de presunta corrupción puede ser encontrado en [www.transparenciacolombia.org.co/alac](http://www.transparenciacolombia.org.co/alac) haciendo click en el banner “Denuncia la Corrupción”.



de tiempo, modo y lugar del presunto hecho de corrupción, así como identifica a los presuntos implicados y señala las pruebas o soportes que se tengan, junto con los datos personales de quien realiza el reporte.

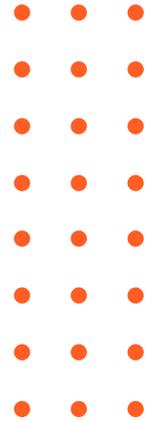
- 2.** Estudio del caso y respuesta al usuario: El equipo analiza el caso y se comunica con el usuario en un plazo de 15 días. Si se trata de un caso de presunta corrupción, se inicia la asesoría legal, para lo cual se solicita al usuario mayor información, en caso de ser necesaria, a fin de diseñar una estrategia legal adecuada. Si se trata de un caso que no está relacionado con corrupción, se orienta al usuario de manera pedagógica para que acuda ante la autoridad encargada de proteger sus derechos o la satisfacción de sus necesidades.
- 3.** Asesoría: En este punto, ALAC brinda asesoría al ciudadano, y de considerarlo, solicita ampliación de la información para sustentar su denuncia. Esta asesoría gratuita, independiente y confidencial, ayuda a construir y formular la denuncia que posteriormente presentará el ciudadano. En tal medida, será responsabilidad del ciudadano recopilar la información necesaria para ello. Sin esta documentación, no será posible continuar la asesoría.

**4.** Presentación de la denuncia ante las autoridades: Si el usuario está de acuerdo con la asesoría puede presentar la denuncia ante la autoridad competente tras haberle informado a la ALAC.

- 5.** Seguimiento al caso: A través del contacto constante con el ciudadano, ALAC realiza seguimiento al avance de los casos, un eslabón fundamental de la cadena de asesoría. Esta comunicación se mantiene con el objetivo de contar con la suficiente información sobre el estado del caso y así poder procurar resultados favorables ante requerimientos o ante la denuncia en sí. Por ello, en esta etapa se realiza un seguimiento al correcto desenvolvimiento de la denuncia ante las autoridades, teniendo en cuenta términos, garantías y etapas procesales, para que con base en ello sea posible reaccionar ante cualquier eventualidad.



03



CAPÍTULO 2

# METODOLOGÍA DEL BALANCE ALAC



Este informe ALAC se realizó gracias al análisis de datos sistematizados en una base interna que fue construida a partir de las categorías preestablecidas y trabajadas en Transparencia por Colombia. A continuación, se plantea un resumen de la metodología empleada. Para mayor información, se puede encontrar el protocolo detallado en el anexo 1.

## **2.1 ACLARACIÓN SEMÁNTICA.**

Las personas que acuden ante el Centro ALAC solicitando asesoría y reportando sus casos son denominadas “usuarios.” Este es un concepto general con el cual se hace referencia a todos los ciudadanos que utilizan la plataforma para reportar un caso que a su juicio constituye corrupción.

Una vez analizado el contenido de los casos, si ellos constituyen “presuntos hechos de corrupción”, se habla entonces de “reportantes”. Mediante el término “reportante” se busca referir a las personas que alertan sobre un presunto caso de corrupción, sin necesariamente contar con material probatorio, ni tener la intención inicial de denunciarlo formalmente.

Finalmente, después de haber realizado todo un proceso de asesoría y un seguimiento detallado, se plantea a los reportantes

la posibilidad de denunciar, y en caso tal, adquieren la calidad de denunciantes.

Cabe aclarar que, como quiera que ALAC no tiene certeza de que los hechos que reportan los usuarios hayan ocurrido, siempre se hará referencia a estos como “presuntos hechos de corrupción”. Sin embargo, para facilitar la comunicación se utilizará el término “casos”, en el entendido que siempre se estará haciendo mención a “presuntos hechos de corrupción”.

## **2.2. CLASIFICACIÓN DE LOS CASOS.**

El equipo ALAC clasificó los casos recibidos en dos grandes categorías.

### ***CATEGORÍA 1: CASOS EN LOS QUE NO HAY LUGAR A UNA ASESORÍA EN MATERIA DE CORRUPCIÓN.***

Esta categoría la conforman los siguientes casos:

Casos que no constituyen hechos de corrupción: son aquellos casos en los que la descripción de los hechos no hace referencia a temas relacionados con corrupción. En este punto



es importante destacar que el principal criterio que enmarca la asesoría que brinda el ALAC es determinar si los hechos descritos por el ciudadano pueden constituir una actuación irregular considerada como corrupción con base en el marco legal vigente.

Casos anónimos: hace referencia a aquellos casos en los que debido a la falta de información acerca de los datos del denunciante no es posible brindar una asesoría efectiva. En principio, el Mandato ALAC señala que el ciudadano que desee recibir la asesoría debe proporcionar información como su nombre y datos de contacto para establecer un mínimo de veracidad y fiabilidad sobre quién reporta. Sin embargo, este criterio puede ser flexibilizado en casos especiales donde las mismas condiciones especiales así lo requieran.

Más allá de lo anterior, es pertinente aclarar que este es un requisito para realizar el reporte y no la denuncia, pues esta última puede ser planteada de manera anónima para mitigar riesgos. En esa medida, tanto la identidad del reportante como la información aportada y las comunicaciones se mantienen bajo estricta política de confidencialidad.

Casos en los que existe una incompatibilidad entre un interés indebido que tiene el usuario y los fines que persigue el

Mandato. Si se evidencia que con la asesoría del caso se estaría favoreciendo un interés particular indebido y que no existe una intención de proteger los derechos o intereses colectivos de la población afectada por el hecho denunciado o que el interés perseguido por el usuario desborda el servicio ofrecido por ALAC, se le informa al usuario que no es posible emprender el proceso de asesoría legal.

Casos con contenido insuficiente: son los casos en los cuales no se cuenta con la información suficiente, los que no permiten realizar un análisis y por ende no pueden ser objeto de una asesoría por parte del ALAC.

## ***CATEGORÍA 2: CASOS EN LOS QUE SÍ HAY LUGAR A UNA ASESORÍA EN MATERIA DE CORRUPCIÓN.***

Esta segunda categoría la conforman los casos donde es posible inferir la existencia de un presunto acto de corrupción a través de la descripción de los hechos que hace el usuario.

Estos son los casos en los que se centra principalmente la asesoría. Para ello, la información de estos casos se caracteriza mediante el uso de diferentes categorías de análisis con el fin de establecer los principales hallazgos en materia de denuncia de la corrupción.



Estas categorías son:

## 1. CARACTERIZACIÓN DE LOS CASOS

Se analiza la ubicación geográfica de los casos reportados, el tipo de corrupción<sup>12</sup>, el ámbito de la gestión afectado<sup>13</sup> y el sector afectado<sup>14</sup>. Para realizar este proceso se tiene en cuenta la herramienta Monitor Ciudadano de Transparencia por Colombia<sup>15</sup>.

## 2. ORIGEN Y PERFIL DE LOS REPORTANTES

Con el fin de conocer con mayor profundidad el público de ALAC, se muestran datos relacionados con la ubicación geográfica de los usuarios, su rango de edad, su género, su ocupación y los riesgos encontrados<sup>16</sup>.

## 3. PROCESO DE LA ASESORÍA LEGAL.

En esta parte se detallan las diferentes etapas de la asesoría legal brindada por ALAC y los resultados encontrados bajo las siguientes subcategorías:

**Casos denunciados ante autoridades previamente al ALAC:** Son los casos que antes de ser reportados por el usuario al ALAC ya ha sido denunciados previamente ante alguna autoridad de conocimiento.

**Casos activos:** Son aquellos casos donde la comunicación con el usuario y la asesoría avanza constantemente y es posible obtener resultados en poco tiempo debido a la participación activa del reportante.

**Casos inactivos:** Son aquellos casos en que la falta de comunicación y participación del reportante impidió brindar una asesoría eficaz y constante, por lo que se encuentran archivados.

Habiendo realizado las precisiones metodológicas y del lenguaje, el siguiente capítulo presenta los resultados estadísticos y las interpretaciones de cada una de las categorías anteriormente señaladas.

**12** Hace referencia a la categoría bajo la cual se encuentra tipificada la irregularidad, ya sea corrupción administrativa, política, privada, gran corrupción, etc.

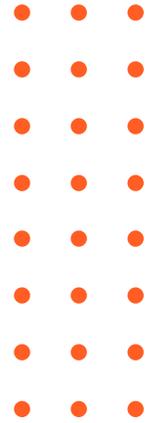
**13** Es el canal por medio del cual se materializa el hecho de corrupción, teniendo una relación directa con el tipo de corrupción

**14** Como la corrupción genera un daño en cuanto a patrimonio estatal y derechos humanos de los ciudadanos, se analiza a qué sector económico, administrativo o relacionado a derechos se realizó la afectación.

**15** El Monitor Ciudadano es una plataforma, adscrita a Transparencia por Colombia, de datos abiertos y públicos que visibiliza, cualifica y analiza la corrupción en el país.

**16** Se aclara que los datos proporcionados para el análisis de esta categoría son generales y en ninguna medida comprometen la seguridad y confidencialidad de la información que personal de nuestros reportantes.

# 04



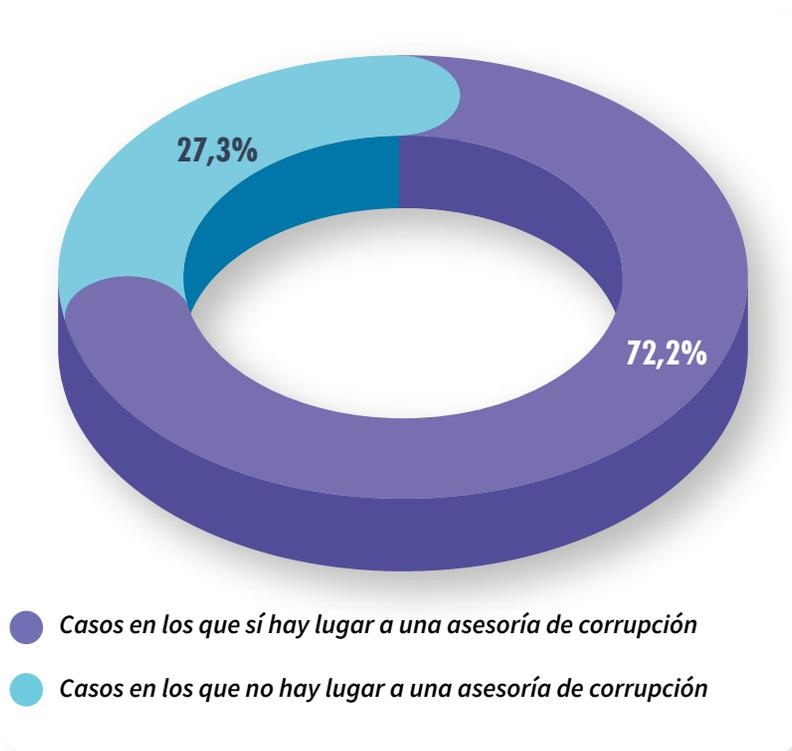
CAPÍTULO 3

# DATOS Y ANÁLISIS



### 3.1 DATOS GENERALES DE LOS CASOS REPORTADOS DESDE NOVIEMBRE DE 2017 A NOVIEMBRE DE 2019.

**GRÁFICO 1. REPARTICIÓN DE LOS REPORTES DE PRESUNTA CORRUPCIÓN RECIBIDOS ENTRE CASOS QUE PROCEDE LA ASESORÍA Y CASOS EN QUE NO.**



Durante el periodo comprendido entre el 22 noviembre de 2017<sup>17</sup> y 30 de noviembre de 2019 se recibieron 403 reportes de presunta corrupción. De este monto total, 73 por ciento (294) corresponde a los casos en los que sí se brindó una asesoría y 27 por ciento (109) a que no se asesoraron, pero a los que el Centro les dio una orientación pedagógica a los usuarios. En efecto, a pesar de que el hecho reportado no constituya corrupción, el centro ALAC aconseja al ciudadano y, cuando es el caso, lo orienta para que se dirija a otras entidades o consultorios jurídicos.

La cifra total de los casos recibidos es significativa dado que el Centro de Asesoría Legal Anticorrupción constituye un instrumento nuevo en el país. En efecto, en la apertura del Centro ALAC, Transparencia por Colombia se había planteado la meta de recibir un promedio de 100 casos al año y ha recibido ha recibido más del doble.

Ello permite considerar que, por un lado, existe un interés por parte de la ciudadanía en denunciar presuntos hechos de corrupción, situación que favorece ampliamente la misión del Centro y permite tener una expectativa positiva frente a la incidencia de ALAC en la ciudadanía, así como su propósito de fomentar la denuncia ciudadana en temas de corrupción. De otro lado, es evidente que subsiste un gran número de ciudadanos que no tienen claridad acerca del concepto de corrupción y/o no disponen de los elementos necesarios para identificar un acto que pueda considerarse como corrupto. Lo anterior ha hecho necesario poner en marcha medidas pedagógicas que fomenten y fortalezcan las capacidades ciudadanas para entender el concepto de corrupción.

<sup>17</sup> Fecha en que Transparencia por Colombia realizó el lanzamiento del Centro de Asesoría Legal Anticorrupción -ALAC-

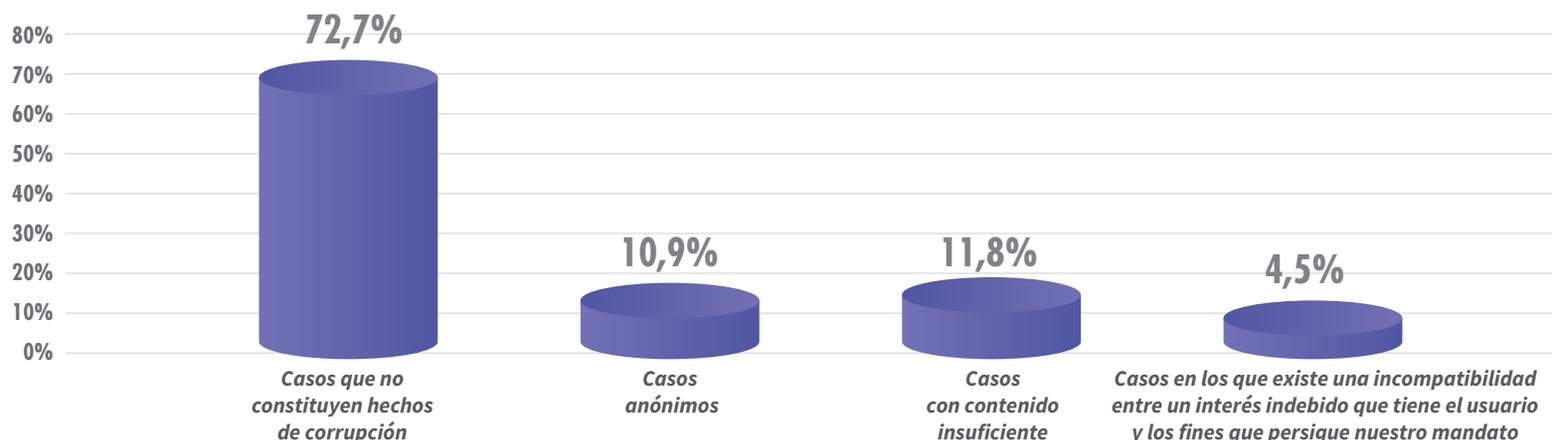


Por último, la gran cantidad de reportes que recibió el Centro de Asesoría no parece ser un hecho casual, sino que es un reflejo de los últimos acontecimientos del país. Así, en los últimos tres años el país ha evidenciado un aumento significativo de escándalos de corrupción tanto a nivel local como a nivel nacional, los cuales provocaron altos niveles de indignación en la ciudadanía. Esto ha sido reseñado por la prensa y ha sido objeto de análisis por parte de Transparencia por Colombia<sup>18</sup>. También las recién cifras oficiales publicadas por la Fiscalía confirman un aumento significativo (169 por ciento) de las denuncias en 2020.<sup>19</sup>

Esta mayor visibilidad de la corrupción, al igual que su creciente rechazo por parte de la población, tiene varias explicaciones: una mayor divulgación propiciada desde los medios de comunicación y el periodismo de investigación; un debate público más amplio sobre la corrupción, y una fuerte demanda ciudadana para lograr mayores resultados en esa lucha. Como se comentó al inicio, esta voluntad y responsabilidad ciudadana de movilizarse contra la corrupción se ha venido confirmando por el alto porcentaje de votos a favor de la Consulta Anticorrupción en agosto de 2018, las diferentes manifestaciones estudiantiles anticorrupción que se llevaron a cabo en noviembre 2019 y una mayor disposición de las personas en denunciar la corrupción<sup>20</sup>.

### 3.2. CASOS EN LOS QUE NO HAY LUGAR A UNA ASESORÍA EN MATERIA DE CORRUPCIÓN.

**GRÁFICO 2. CASOS EN LOS QUE NO HAY LUGAR A UNA ASESORÍA EN MATERIA DE CORRUPCIÓN**



<sup>18</sup> Transparencia por Colombia, Así se mueve la corrupción (Bogotá:Transparencia por Colombia, 2019). Disponible en: [https://www.monitorciudadano.co/docs/asi\\_se\\_mueve\\_la\\_corrupcion.pdf](https://www.monitorciudadano.co/docs/asi_se_mueve_la_corrupcion.pdf)

<sup>19</sup> El Tiempo. “Denuncias por corrupción crecieron en promedio un 169 por ciento”. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/corrupcion-en-colombia-denuncias-crecieron-en-promedio-un-169-548222>

<sup>20</sup> *Ibíd.*, 2.



De los 110 casos en los que no procede la asesoría, 72 por ciento (79) de dichos casos trataban de temas distintos a corrupción; 11 por ciento (12), por haber sido reportados de forma anónima; 12 por ciento (13) por aportar una información demasiado general y escueta que no permitía establecer mínimamente la ocurrencia de un hecho de corrupción, y 5 por ciento (6) porque existía un conflicto de interés entre el propósito del usuario y el mandato ALAC y/o estaban involucrados de alguna manera en el hecho de corrupción.

En primer lugar, la mayoría de los reportes que no dan lugar a una asesoría corresponden a hechos que de por sí no constituyen un caso de corrupción. Ello puede resultar tanto de una incompatibilidad del caso con las definiciones establecidas de corrupción como, a veces, de una percepción errónea del concepto por parte de los usuarios. En efecto, por un lado, es posible que el usuario confunda la vulneración a sus derechos, la ineficacia en la prestación de servicios o incluso temas laborales con corrupción y por otro lado, también es entendible que el usuario no disponga de la información necesaria para describir el presunto hecho. Con base en esta situación, ALAC desarrolla dos labores importantes:

- Realizar un análisis profundo y detallado de los hechos que describen los usuarios en sus reportes en función de las

definiciones de la corrupción estipuladas en el capítulo 1 de este informe. Este examen permite identificar elementos mínimos de corrupción en casos donde aparentemente esta no existía o descartar casos que en principio parecerían corrupción pero que en realidad no lo son.

- Orientar al ciudadano a partir de estos casos sobre lo que constituye corrupción y brindarles algunas herramientas pedagógicas, no sólo para indicarle de qué manera puede hallar solución a su caso reportado sino para también aumentar sus conocimientos acerca del tema.

En segundo lugar, 11 por ciento de los casos no pudieron recibir asesoría de ALAC porque se reportaron de forma anónima. En efecto, según el mandato expuesto en el capítulo 1, el Centro ALAC no puede acompañar un reporte anónimo de presunta corrupción, pues cuando se reciben reportes con nombres o datos de contacto falso, no es posible brindar la asesoría. Sin embargo, sí se pueden transformar reportes a nombre propio en denuncias anónimas.

Finalmente, en 5 por ciento de los casos que se recibieron y que no proceden se hizo evidente una incompatibilidad entre el interés perseguido por el usuario y lo contemplado en el Mandato ALAC. Esto se presenta, en la mayoría de las ocasiones, cuando el interés del usuario excede el servicio ofrecido por



el ALAC a la comunidad y cuando de alguna forma el usuario está involucrado en el hecho de presunta corrupción. Así, en la primera situación, es recurrente que ciudadanos acudan a ALAC en búsqueda de representación legal o donde se pretenda usar al Centro como un medio para visibilizar denuncias, lo cual, como se indicó en el Mandato, no es compatible con el servicio de asesoría que se brinda. Por otro, en la segunda situación, se recibieron casos donde, por ejemplo, se reporta la corrupción de un funcionario que solicitó una coima para adjudicar una licitación, donde el usuario que acude a ALAC es aquel que pagó tal coima y busca asesoría al no obtener de manera ilícita la contratación.

### **3.3. CASOS EN LOS QUE SÍ HAY LUGAR A UNA ASESORÍA EN MATERIA DE CORRUPCIÓN**

De los 403 reportes analizados en el periodo correspondiente entre noviembre de 2017 y noviembre de 2019, 72.7 por ciento, es decir, 293, corresponden a casos en los que sí había lugar a una asesoría.

De estos 293 casos, 34 por ciento (99) se encuentran activos, es decir, se les está brindando una asesoría y existe una comunicación constante, de los cuales 15 se encuentran

denunciados tras la asesoría de ALAC. En contraste, 66 por ciento restante (194), han sido archivados debido a que los usuarios no han mantenido comunicación con el equipo de ALAC o han manifestado no querer continuar con la asesoría que se les ha proporcionado.

A continuación, se presentarán las estadísticas obtenidas y los análisis correspondientes de las muestras en cuestión, respecto al universo de los casos en los que sí hubo lugar a una asesoría en materia de presunta corrupción durante los dos primeros años del Centro de Asesoría Legal Anticorrupción.

#### **ADVERTENCIA METODOLÓGICA:**

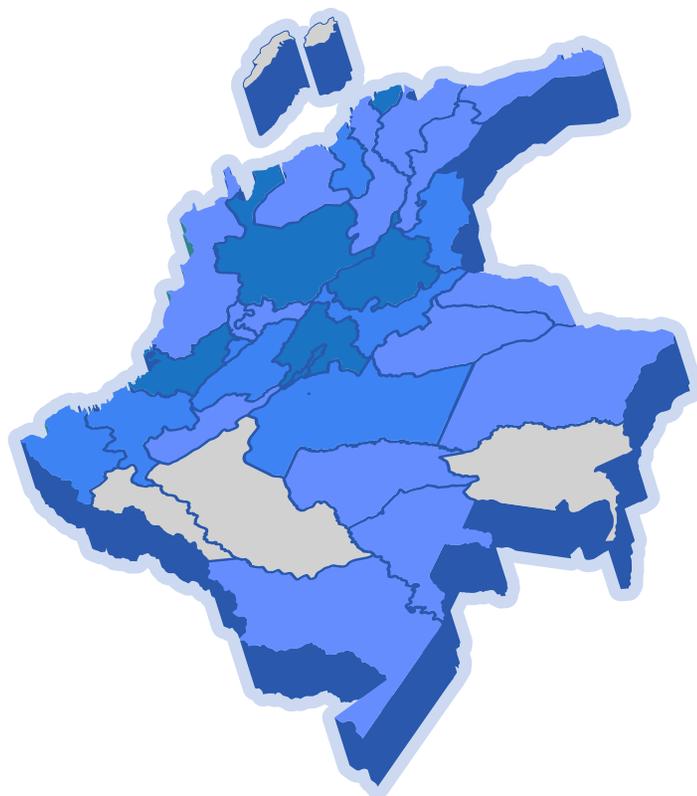
*Cabe mencionar que este documento establece hallazgos y tendencias sólo y únicamente a partir de los reportes recibidos. Por lo tanto, estos datos no permiten, de ninguna manera, concluir o verificar su concordancia con tendencias más generales de la corrupción. En efecto, existe una diferencia entre las estadísticas relacionadas respecto al actor de denunciar corrupción y el fenómeno de la corrupción como tal. Esta aclaración debe ser tenida en cuenta a lo largo del informe.*



### 3.3.1 CARACTERIZACIÓN DE LOS CASOS

#### 3.3.1.1 UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE LOS HECHOS DE PRESUNTA CORRUPCIÓN REPORTADOS

**GRÁFICO 3. UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE LOS HECHOS DE PRESUNTA CORRUPCIÓN QUE ASESORÓ ALAC**



Es preciso aclarar que el anterior mapa de calor refleja el lugar geográfico donde presuntamente ocurrió el presunto hecho de corrupción reportado a ALAC, más no el lugar geográfico del reportante o desde donde se realiza el reporte.

Al observar el mencionado mapa de calor, es evidente un gran cubrimiento geográfico en los casos de corrupción asesorados, ya que se cuenta con casos en 28 de los 32 departamentos del país. A su vez, incluyendo a Bogotá, el Centro ALAC ha recibido reportes de presuntos hechos de corrupción cometidos en

LEYENDA		
	15 a 58 casos	6
	6 a 14 casos	8
	1 a 5 casos	15
	Sin casos	4



142 municipios<sup>21</sup>. Los anteriores no son datos menores, pues muestran el alcance nacional del servicio de asesoría legal del Centro ALAC.

Así entonces, de los 293 casos en los que si procedió una asesoría, situados en el periodo de análisis de este informe, 58 casos presuntamente ocurrieron en Bogotá (19.8 por ciento), siendo así el Distrito Capital el mayor lugar de origen de los casos asesorados. En seguida, se encuentra Antioquia con 29 casos (9.6 por ciento), Cundinamarca con 27 casos (9.2 por ciento). Valle del Cauca con 26 (8.9 por ciento) y Atlántico y Santander con 15 casos cada uno (5.1 por ciento).

Ahora bien, el hecho de que existan reportes de corrupción en estos lugares no significa necesariamente que en ellos se presenten más casos de corrupción. En efecto, plantear una relación directa podría ser riesgoso, pues esta disposición de la ciudadanía a alertar posible corrupción podría incluso responder a esfuerzos institucionales por promover mecanismos de lucha anticorrupción y/o a condiciones más o menos favorables para reportar o denunciar un presunto hecho de corrupción.

De esta forma, el universo de datos analizados no permite concluir que en Bogotá haya más corrupción, sino únicamente que Bogotá fue el lugar donde se reportaron más presuntos

hechos de corrupción. Esta misma reflexión es válida en territorios donde se registran menos reportes pues no sería posible concluir que en ellos haya menos corrupción.

De esta manera, el análisis a profundidad de estos datos geográficos plantea un primer desafío para ALAC, que podrán ser objeto de estudio en futuras investigaciones.

- Comparar el número de reportes recibidos en cada región con el nivel de riesgos y hechos de corrupción de estos lugares.
- Comparar el número de reportes de cada región con el tipo de condiciones existentes para denunciar un hecho de corrupción, contemplado la presencia de actores armados ilegales, el difícil acceso a internet, la falta de acceso a la información pública y la ausencia de respuesta institucional.



---

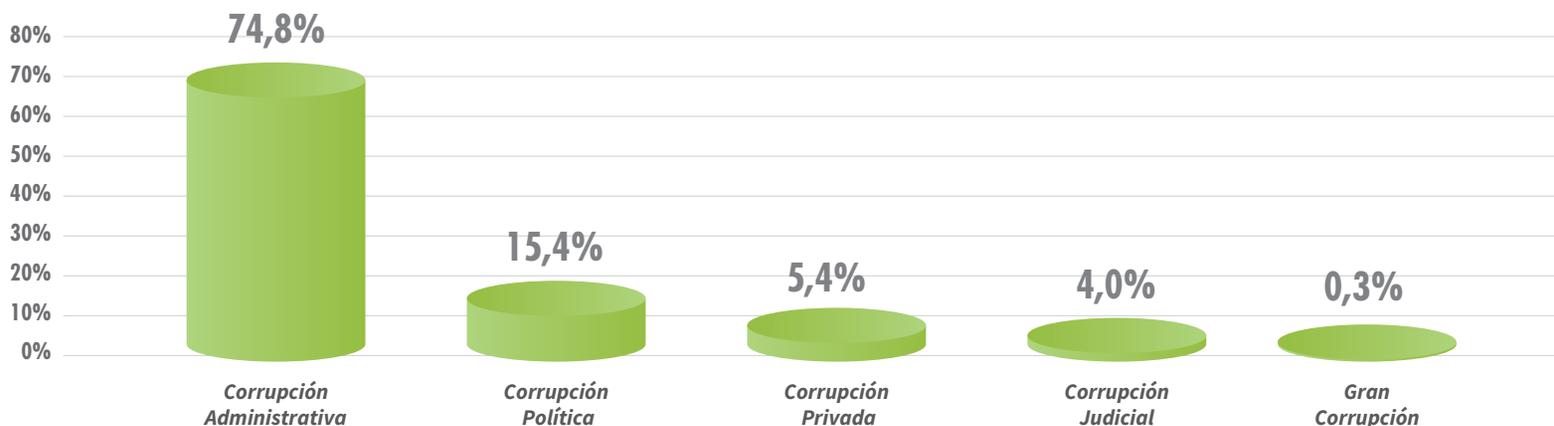
<sup>21</sup> Se omite publicar la información de los municipios para no comprometer la seguridad de los reportantes.





### 3.3.1.2 TIPO DE CORRUPCIÓN

GRÁFICO 4. TIPO DE CORRUPCIÓN



Como se indicó al inicio del informe, Transparencia por Colombia entiende la corrupción como el abuso de poder o de posiciones de poder en beneficio de un interés particular ilegítimo y en detrimento del interés general. Este fenómeno puede clasificarse entonces de diferentes formas y, por lo tanto, devela prácticas particulares.

Desde Transparencia por Colombia se utilizan cinco tipologías, las cuales constituyen la base para la clasificación de los hechos que se reportan a través del sistema del ALAC<sup>22</sup>. De esa manera, y dependiendo de sus características, los casos que asesora el

Centro ALAC pueden clasificarse en corrupción administrativa, privada, política, judicial o gran corrupción. Dentro del Anexo Metodológico de este informe se profundiza la conceptualización de tales tipologías. (Anexo 1).

También es importante tener presente que un caso puede asociarse a más de un tipo de corrupción, por lo que puede clasificarse en varias categorías.

<sup>22</sup> Para más información sobre la terminología, se recomienda acudir al Glosario del Centro de Asesoría Legal Anticorrupción. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/2019/08/28/glosario-alac/>



Dicho ello, de los 293 casos que recibieron asesoría legal, 74,8 por ciento (223) corresponde a corrupción administrativa; 15,4 por ciento (46), a corrupción política; 5,4 por ciento (16), a corrupción privada; 4 por ciento (12), a corrupción judicial, y 0,3 por ciento (1 caso puntual), a gran corrupción. Como se nota, la cifra total del análisis da 298, pues en 5 casos se evidenciaron fenómenos de corrupción asociados a diferentes categorías.

En líneas generales estos resultados de ALAC concuerdan con las tendencias de la corrupción que se han reseñado en diferentes publicaciones de Transparencia por Colombia. En efecto, dos de los tipos de corrupción inscritos en los reportes de ALAC más recurrentes son la corrupción administrativa, principalmente a través de la incidencia indebida en los procesos de contratación pública, y la corrupción política, que se agudiza en épocas preelectorales. A manera de ejemplo, las irregularidades en contratación pública más frecuentemente asesoradas por ALAC consisten en conductas donde se falla al principio de selección objetiva al contratar a un determinado oferente o al contratar a un oferente que no tiene experiencia relacionada con el objeto de contrato. Por otro lado, y también de manera ilustrativa, las irregularidades de corrupción política más frecuentes observadas por ALAC residen en el constreñimiento al elector, compra de votos y en fenómenos de clientelismo y tráfico de influencias.

Asimismo, si bien los demás tipos de corrupción reflejan un porcentaje considerablemente más bajo que los dos primeros, no por ello deja de ser importante el resultado. De tal forma, es de destacar que los fenómenos de corrupción en el sector

privado estén en el tercer lugar de los más reportados, pues ello demostraría la transversalidad de la corrupción, la cual no es exclusiva del sector público. A su vez, estos datos van en consonancia con mayores reportes de corrupción privada destapados por la prensa, como lo ha indicado Transparencia por Colombia a través del informe del Monitor anteriormente mencionado.<sup>23</sup>

A manera de ilustración, se han atendido casos que refieren irregularidades en el sector privado y algunos otros que reportan anomalías en procesos de sector público, pero donde el acto de corrupción lo lleva a cabo un representante del sector privado. En ese orden de ideas, en el primer grupo de casos se han evidenciado contrataciones privadas viciadas, manejos ilegítimos del talento humano, donde prevalecen fenómenos de “amiguismo” sobre el mérito y falseamiento e inflación de cotizaciones. Del otro lado, en el segundo grupo se encuentran casos que reportan fraude en la presentación de documentos dirigidos a licitaciones públicas o actuaciones de actores privados que buscarían inducir en error a funcionarios públicos. En igual sentido, los casos relacionados con corrupción judicial presentan un porcentaje bajo del total de datos analizados, pero no deja de llamar la atención, ya que ello está directamente relacionado con derechos fundamentales y garantías que permiten el correcto funcionamiento del Estado Social de Derecho. Así, y en la misma lógica ilustrativa, se han recibido casos donde funcionarios judiciales habrían aceptado sumas de dinero para alterar el sentido de una decisión o para archivar una investigación.

**23** Transparencia por Colombia, Así se mueve la corrupción (Bogotá: Transparencia por Colombia, 2019), 11. Disponible en: [https://www.monitorciudadano.co/docs/asi\\_se\\_mueve\\_la\\_corrupcion.pdf](https://www.monitorciudadano.co/docs/asi_se_mueve_la_corrupcion.pdf)



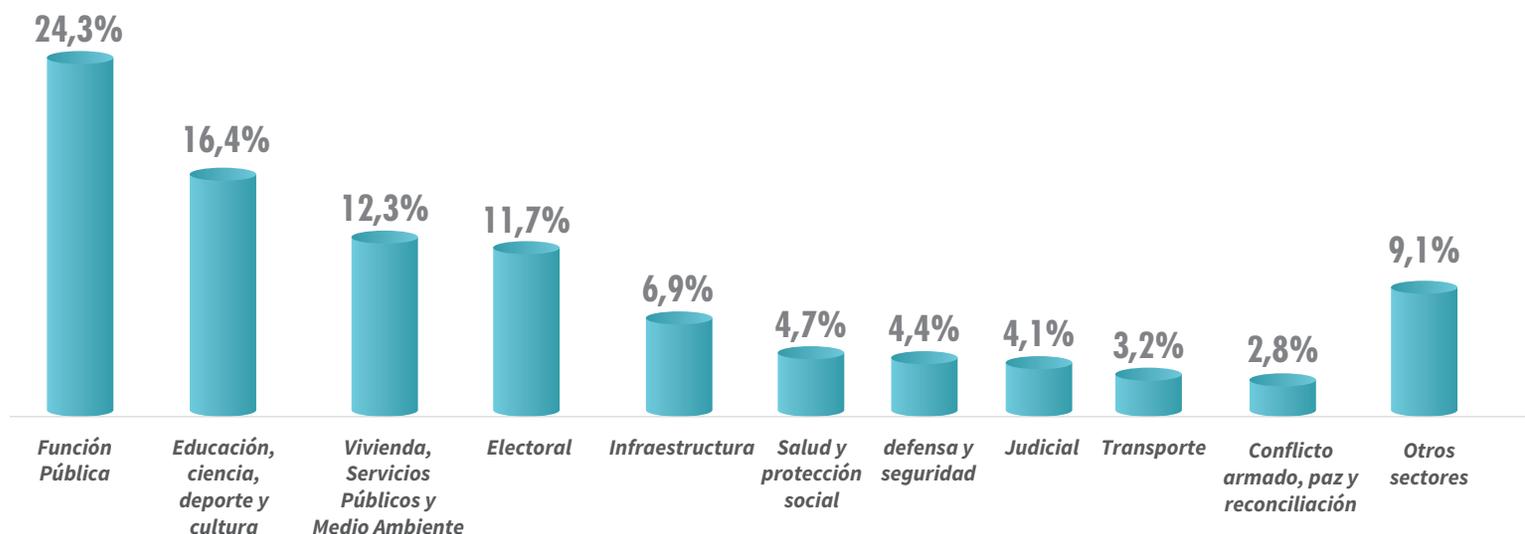
Por último, ALAC asesora un caso que es catalogado como gran corrupción, pues implica una compleja red de corrupción donde se entremezclan altos funcionarios del Estado y actores privados de gran relieve, como empresas multinacionales, y en donde la cantidad de recursos en riesgo podría ser billonaria. Esto no se observa como un dato menor, pues indica que el Centro ALAC está conociendo y asesorando de hechos de corrupción que pueden afectar a comunidades locales o regionales sino a toda la nación.

En conclusión, ALAC recibe casos de distinta naturaleza con la dominación de presuntos hechos relacionados con corrupción

administrativa y política. Por lo tanto, valdría la pena en un futuro revisar el contenido de los casos correspondientes a ambos ámbitos y realizar una caracterización y tipología. También, se consideraría importante verificar si el alto número de casos de corrupción administrativa y electoral pueden o no reflejar las tendencias identificadas en materia de corrupción por otros estudios de Transparencia<sup>24</sup>. Seguramente sí dado que la corrupción en Colombia está altamente concentrada en corrupción administrativa y electoral. Ello constituye un segundo desafío para ALAC.

### 3.1.1.3 SECTOR AFECTADO POR LA CORRUPCIÓN.

GRÁFICO 5. SECTOR AFECTADO POR LA CORRUPCIÓN.



24 Transparencia por Colombia, Así se mueve la corrupción (Bogotá:Transparencia por Colombia, 2019), 12. Disponible en: [https://www.monitorciudadano.co/docs/asi\\_se\\_mueve\\_la\\_corrupcion.pdf](https://www.monitorciudadano.co/docs/asi_se_mueve_la_corrupcion.pdf)



Es importante precisar que un reporte de presunta corrupción puede involucrar a más de un sector.

Así las cosas, se encontró que en los casos de corrupción asesorados por el Centro ALAC el sector más afectado es la función pública (24.3 por ciento). En efecto, se han asesorado casos donde funcionarios públicos omiten normas de orden público para beneficio propio o de terceros, utilizan su posicionamiento para desplegar fenómenos de amiguismo o contrataciones por motivos distintos al mérito o solicitan sobornos en el desarrollo del trámite de licenciamientos o contrataciones públicas. En estos casos, si bien puede afectarse otro sector, bajo la lógica de la opción múltiple siempre se afecta el desarrollo de la función pública.

Las siguientes categorías de análisis refieren a unas más específicas, siendo la educación, ciencia, deporte y cultura el segundo sector más afectado (16.4 por ciento). ALAC asesoró casos relacionados con irregularidades en la construcción de instituciones educativas, como lo serían construcciones con materiales defectuosos. También se reportan irregularidades en el manejo interno que dan las instituciones a los recursos públicos, respecto a la contratación de transporte y servicio de alimentación e incluso referentes a la correcta distribución de la Bienestarina que reciben las poblaciones infantiles más vulnerables del país.

El tercer sector más afectado es vivienda, servicios públicos y medio ambiente (12.3 por ciento). Estos casos refieren en su mayor proporción irregularidades en la construcción y entrega

de viviendas VIS y VIP<sup>25</sup> y en la expedición fraudulenta de licencias ambientales.

En seguida figura el sector electoral (11.7 por ciento). Ello responde a las situaciones coyunturales de los años 2018 y 2019, que como se dijo anteriormente, eran años electorales y entonces propicios para los reportes de corrupción que afectaran al sector. Así, durante ese periodo se asesoraron casos de fraude electoral, compra de votos, constreñimiento electoral en entidades públicas o empresas del sector privado, fenómenos de proselitismo electoral y trashumancia.

En el quinto lugar se encuentra el sector infraestructura (6.9 por ciento). Se atendieron casos que trataban sobre afectaciones de la corrupción a la infraestructura local y nacional, fugas de dineros públicos en proyectos de infraestructura o construcciones proclives al deterioro por uso de materiales defectuosos, así como irregularidades en la expedición de licencias de construcción.

Finalmente, es importante indicar que dentro del sector “otros” se encuentran casos relacionados a presunta corrupción en sectores como turístico, empresarial, financiero y agropecuario, los cuales son muy heterogéneos entre sí y por sí solos no alcanzan a representar una importante porción de los reportes recibidos.

Ahora bien, estos resultados llevan una pregunta de fondo. ¿El número de reportes ALAC clasificados por sector se relacionan con los sectores efectivamente más o menos corruptos? El

25 Siglas refieren a Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario (VIP)



informe del Monitor Ciudadano considera el siguiente escalón de los sectores más afectados por la corrupción función pública, educación, vivienda,, infraestructura, y salud,). Sin embargo, los casos reportados a ALAC no necesariamente reflejan estas tendencias. Así que en el ámbito sectorial no existiría necesariamente una relación directa entre corrupción y casos denunciados.

La cuestión es saber por qué se denuncia más fácilmente en el sector electora. ¿Tal vez porque existen más canales institucionales para hacerlo? ¿El sector salud no sería tan

relevante porque las personas usarían otras herramientas como el derecho de petición o la tutela? La respuesta a estas preguntas Valdría la pena considerar como un tercer desafío para ALAC.

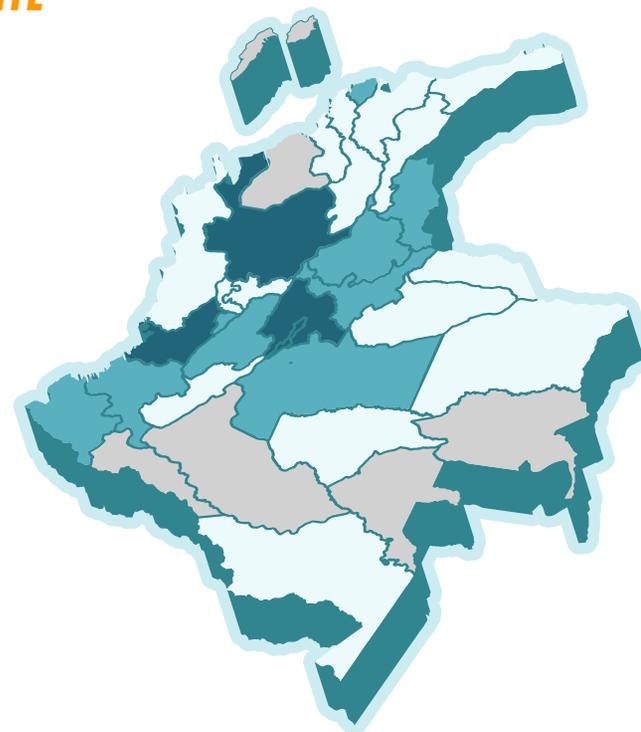
### 3.4 ORIGEN Y PERFILES DE LOS REPORTANTES

Después de haber analizado la naturaleza, el origen y el contenido de los casos recibidos, ALAC desea conocer con mayor profundidad su público: ¿Quiénes son los reportantes de ALAC? ¿De dónde vienen? ¿Qué ocupación tienen? A continuación se plantean los primeros hallazgos.

#### 3.4.1 UBICACIÓN GEOGRÁFICA DEL REPORTANTE

GRÁFICO 6. UBICACIÓN GEOGRÁFICA DEL REPORTANTE

LEYENDA		
	16 a 72 casos	4
	6 a 15 casos	9
	1 a 5 casos	13
	Sin casos	6





**TABLA 1. DEPARTAMENTOS DEL REPORTANTE**

DEPARTAMENTO	CASOS	PORCENTAJE
BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL	72	24,6 por ciento
ANTIOQUIA	31	10,6 por ciento
VALLE	26	8,9 por ciento
CUNDINAMARCA	24	8,2 por ciento
SANTANDER	15	5,1 por ciento
NORTE SANTANDER	14	4,8 por ciento
TOLIMA	13	4,4 por ciento
ATLÁNTICO	13	4,4 por ciento
BOYACÁ	12	4,1 por ciento
META	12	4,1 por ciento
QUINDÍO	8	2,7 por ciento
CAUCA	7	2,4 por ciento
NARIÑO	6	2,0 por ciento



DEPARTAMENTO	CASOS	PORCENTAJE
MAGDALENA	5	1,7 por ciento
SUCRE	5	1,7por ciento
RISARALDA	4	1,4por ciento
CASANARE	4	1,4por ciento
BOLÍVAR	4	1,4 por ciento
CESAR	4	1,4 por ciento
CALDAS	3	1,0 por ciento
CHOCÓ	3	1,0 por ciento
HUILA	2	0,7 por ciento
GUAJIRA	2	0,7 por ciento
GUAVIARE	1	0,3 por ciento
ARAUCA	1	0,3 por ciento
VICHADA	1	0,3 por ciento
AMAZONAS	1	0,3 por ciento
TOTAL	293	100%



Como se ya comentó, es importante diferenciar el lugar geográfico donde ocurrió el presunto hecho de corrupción del lugar geográfico de origen o de residencia del reportante.

Sin embargo, al observar el anterior mapa de calor, se obtiene que el origen geográfico de los reportantes es similar al origen geográfico del caso. En efecto, este último gráfico muestra que los ciudadanos que más reportan viven en Bogotá, con un 24,6 por ciento, seguido de Antioquia con un 10,6 por ciento, Valle del Cauca con un 8,9 por ciento, y Cundinamarca con un 8,2 por ciento. Ello refleja que la mayor parte de los ciudadanos reportan presuntos hechos de corrupción que ocurrieron en su territorio de residencia.

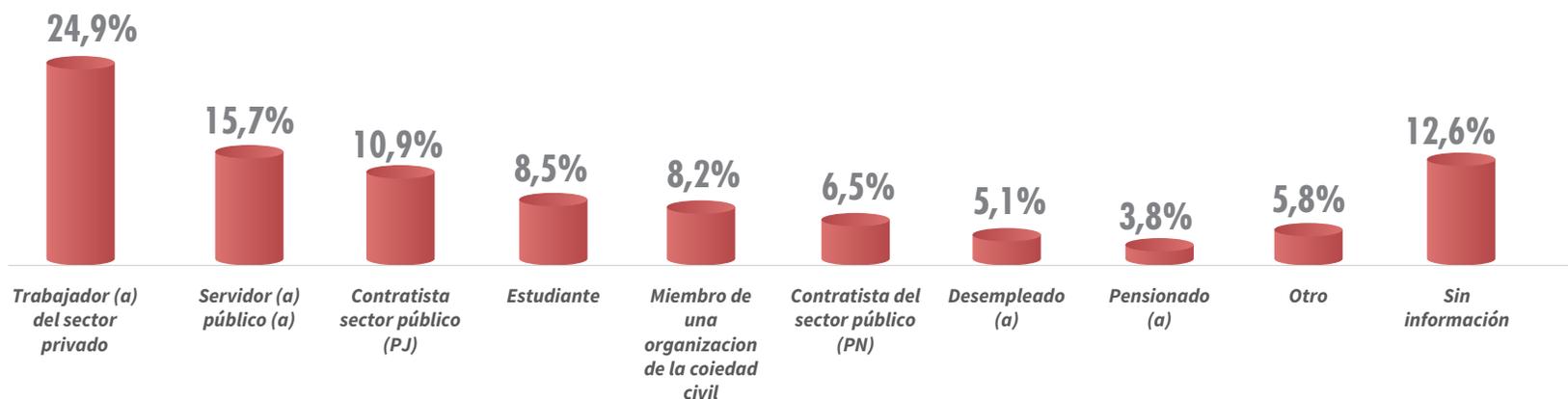
Ahora bien, existe una variación entre el número de reportantes que provienen de Bogotá (24.6 por ciento) y los hechos de corrupción ubicados en esa misma ciudad (19.8 por ciento). En

efecto, algunos reportantes residen en Bogotá pero denuncian casos que ocurren en otra región. ¿Cuáles serían las razones? ¿Menos riesgos para denunciar desde la capital que desde un territorio? ¿Mayor cercanía a las instancias nacionales competentes en la recepción e investigación de denuncias de la corrupción? Valdría la pena indagar entrevistando a los reportantes de estos casos bogotanos.

Finalmente, la diversidad geográfica de los reportantes de ALAC ratifica tanto la diversidad de los casos recibidos como el conocimiento por parte de estas personas de la existencia de este canal ciudadano de denuncia. Sin duda, la divulgación y la promoción de ALAC realizada durante este periodo en varias regiones constituye un elemento clave de explicación.

### 3.4.2 OCUPACIÓN DEL REPORTANTE

GRÁFICO 7. OCUPACIÓN DE LOS REPORTANTES.<sup>26</sup>



<sup>26</sup> Es importante aclarar que de los 293 casos en los que sí hay lugar a una asesoría en materia de corrupción, solo en 256 se pudo determinar la ocupación del reportante, por lo tanto, en el anterior gráfico fue elaborado teniendo en cuenta una muestra de 256 datos.



El gráfico anterior muestra cómo es el perfil profesional de los reportantes del Centro ALAC: trabajadores privados (24.9 por ciento); seguidos por servidores públicos (13.7 por ciento); contratistas del sector público personas jurídicas (10.9 por ciento); estudiantes (8.5 por ciento); miembros de organizaciones de la sociedad civil (8.2%); contratistas del sector público personas naturales (6,5 por ciento); desempleados (5.1 por ciento); pensionados (3.78 por ciento); y otros (5.8 por ciento).

A primera vista podría pensarse que la mayoría de los reportantes estarían vinculados al sector privado. No obstante, cuando se analizan con detenimiento las cifras se puede observar que la suma de los servidores públicos y contratistas del sector público (31.1 por ciento) es mayor que la de trabajadores privados. Esto no solamente indica que casi uno de cada tres reportantes del ALAC está vinculado al sector público, sino también muestra que el Centro ALAC está asesorando casos que reportan personas muy cercanas a los procedimientos internos de las entidades públicas pues trabajan en ellas o son contratistas.

Se observa también que, si bien los funcionarios públicos y trabajadores relacionados con dicho sector cuentan con canales internos de denuncia, refuerzan su denuncia interna a su entorno profesional con una demanda asesoría de ALAC o simplemente acuden directamente a ALAC sin haber previamente usado los canales internos. En esos términos cabría preguntar: ¿Cuál es el motivo directo de esto? ¿Existe desconfianza en los canales institucionales o miedo a denunciar internamente? A estos interrogantes no es posible darles una respuesta absoluta, sino que sería necesario realizar una encuesta con los usuarios en cuanto a la decisión de acudir a ALAC. Esto plantea un cuarto desafío.

Ahora bien, con el fin de precisar el tipo de reportes efectuados por los reportantes originarios del sector público, se plantea el siguiente análisis.

### 3.4.3 REPORTES REALIZADOS POR PERSONAS VINCULADAS AL SECTOR PÚBLICO.

**TABLA 2. REPORTES DESDE EL SECTOR PÚBLICO.**

NATURALEZA CORRUPCIÓN O ÁMBITO	SERVIDORES PÚBLICOS	CONTRATISTAS PERSONA JURÍDICA	CONTRATISTAS PERSONA NATURAL
Contratación pública y convenios	35 %	91%	50%
Talento Humano	20%	0%	15%



Ante todo, es importante hacer una aclaración. Se diferencia a los contratistas del sector público entre personas jurídicas y naturales pues no son equivalentes en cuanto a las dinámicas de estudio. Las primeras refieren a empresas que buscan licitar con el Estado y los segundos son personas físicas que prestan servicios a entidades del Estado y que en esa medida aportan su fuerza de trabajo personal como oficinistas o consultores, por ejemplo.

Así las cosas, al cruzar los datos del perfil de los reportantes con los datos del ámbito de la gestión afectada, se encontró que las personas vinculadas al sector público realizaron una mayor cantidad de reportes respecto a presunta corrupción en la contratación pública y el talento humano. Es decir, con respecto a procesos internos de las entidades. De esa manera, al discriminar por cada una de las tres clasificaciones de personas vinculadas al sector público que se utilizan a lo largo de este informe se encuentra lo siguiente.

Las empresas o alguno de sus representantes realizaron casi la totalidad de sus reportes respecto a irregularidades en la contratación pública (91 por ciento). Así, se puede observar que justamente estas empresas o personas jurídicas centran sus esfuerzos de denuncia de la corrupción respecto a licitaciones en las que concursan y no ganan, y consideran que fueron víctimas de alguna irregularidad catalogable como corrupción. A su vez, los servidores públicos denuncian en su mayoría presunta corrupción en contratación pública y convenios (35 por ciento), indicando que estos reportes corresponden a dinámicas

de corrupción percibidas desde adentro de las entidades. Por otro lado, los servidores públicos también detectan dinámicas de clientelismo o amiguismo, lo cual se refleja en la cantidad de reportes relacionados con corrupción en la selección de talento humano (20 por ciento). En igual sentido se encuentran los resultados respecto a los contratistas (personas naturales) que, si bien no están vinculados por contrato laboral o acto administrativo, perciben desde adentro en similar proporción dinámicas de corrupción en contratación pública (50 por ciento) y en el talento humano (20 por ciento).

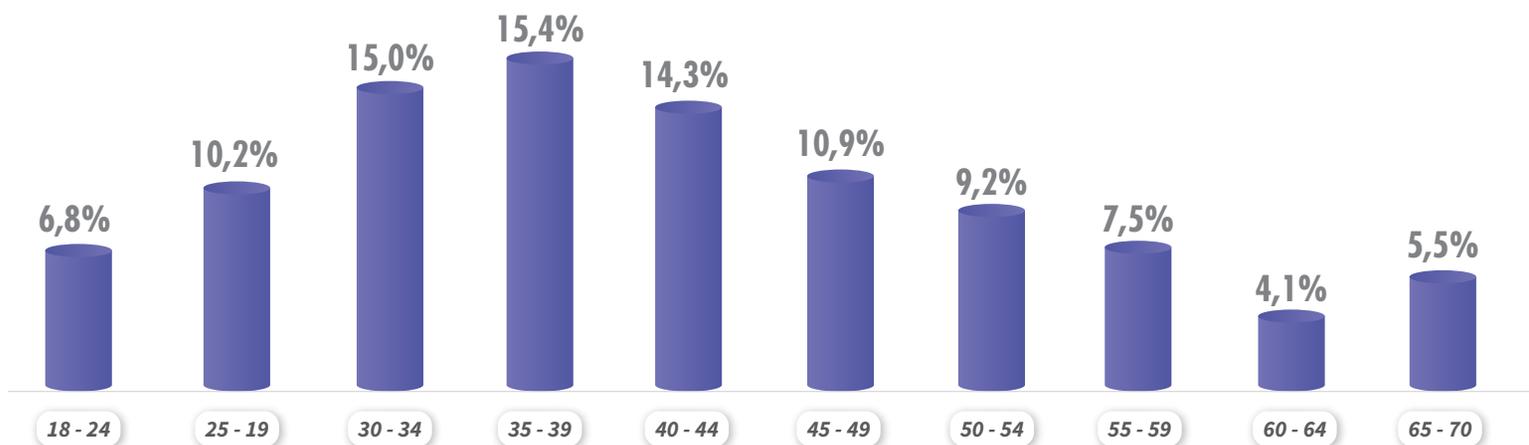
En síntesis, el anterior examen permite plantear futuras preguntas de investigación sobre la efectividad y salvaguarda de los canales internos de denuncia que tienen a disposición las personas vinculadas al sector público. A su vez, sería interesante analizar las garantías con las que cuentan los servidores públicos y contratistas al denunciar corrupción, pues estos primeros podrán sufrir represalias en su trabajo y a estos segundos, sencillamente, pueden no renovarles el contrato.

Las siguientes secciones brindan resultados sobre la edad de los reportantes, así como sobre su género, lo cual permite precisar aún más el perfil de los reportantes ALAC. Sin embargo, en esta etapa de la investigación, resulta muy difícil interpretar estos datos sin quedarse en planteamientos generales. Por esa razón, después de la descripción de ambas gráficas, se elaboró una hoja de ruta para una futura indagación.



### 3.4.4 RANGO DE EDAD

GRÁFICO 8. RANGO DE EDAD DEL REPORTANTE



Como se menciona en el anterior gráfico, 16,4 por ciento de los usuarios se encuentran en un rango de edad entre los 35 y 39 años, seguidos de un 15 por ciento de 30 a 34 y un 14,3 por ciento dentro del rango de los 40 a 44 años.

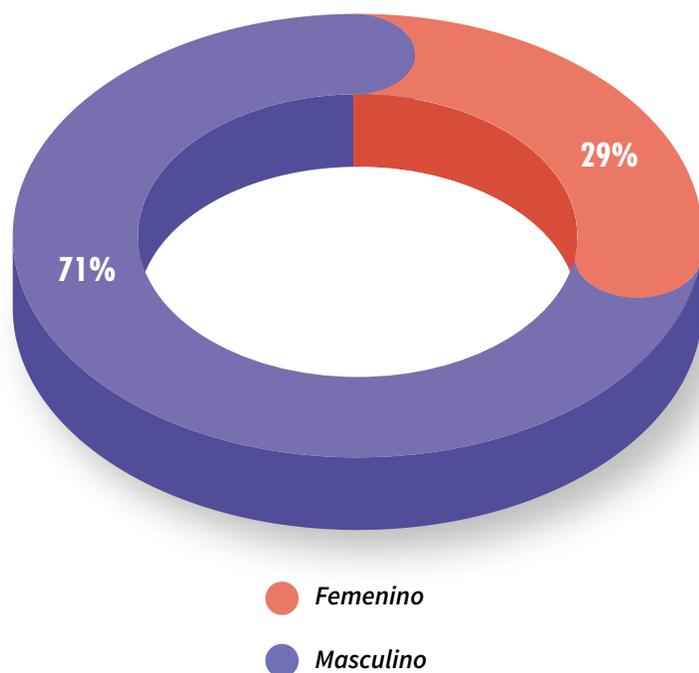
Teniendo en cuenta las anteriores cifras, se observa que la población menor de 30 años, tan solo aporta el 17 por ciento de los reportes de presunta corrupción atendidos por el Centro ALAC, mientras que el 83 por ciento de los reportes son de personas mayores de 30.

Con base en lo anterior, surgen los siguientes interrogantes: ¿Por qué a población comprendida entre los 35 y los 39 años de edad es la que reporta en mayor proporción? ¿Es posible que las consecuencias de la corrupción las sufran en mayor medida las personas que están en este rango de edad? Y, finalmente, ¿Por qué hay tan poca movilización en materia de denuncia por parte de los jóvenes?



### 3.4.5. GÉNERO DE LOS USUARIOS

GRÁFICO 9. GÉNERO DE LOS USUARIOS REPORTANTES.



Con base en los datos obtenidos, se pudo conocer que 71 por ciento de los reportes los allegaron personas del género masculino, mientras que 29 por ciento restante fue remitidos por mujeres.

Esta situación ha permitido plantear unos interrogantes: ¿Por qué denuncian más los hombres que las mujeres? ¿Existiría mayor interés por parte del género masculino en denunciar? O, en el caso de las mujeres, ¿existe mayor dificultad, desinterés o una mayor sensación de vulnerabilidad si formulan una denuncia?

Actualmente no se tiene certeza respecto de por qué tanto los jóvenes como las mujeres reportan en un menor porcentaje presuntos casos de corrupción. Es necesario entonces considerar una hoja de ruta para profundizar el análisis.

#### HOJA DE RUTA PARA EL ANÁLISIS FUTURO DE ESTOS DATOS POBLACIONES

1. Revisar literatura sobre la relación entre denuncia de la corrupción y las categorías poblacionales. Entre otras fuentes podemos señalar algunas:
  - Literatura de la cooperación internacional, en particular un estudio realizado por ONU Mujeres sobre corrupción con un análisis diferenciado de género<sup>27</sup> y varios estudios realizados por Transparencia Internacional
  - Literatura académica

<sup>27</sup> EUROsociAL y Transparencia Internacional Documento de recomendaciones del taller “Diálogo anticorrupción y género”. (23 de abril de 2018).



- Análisis del perfil de los denunciadores que podrían ser realizados las entidades de control y/o otras entidades que reciben denuncias de la corrupción
- 2. Realizar una encuesta con los reportantes ALAC que pertenecen a estos grupos poblacionales y considerar su motivación para denunciar.

### 3.5 RIESGOS ENCONTRADOS POR LOS REPORTANTES ALAC.

En el curso de la asesoría ALAC, varios reportantes manifiestan exponerse a situaciones riesgosas, lo cual ha podido, en ciertos casos, interrumpir el proceso.

Una investigación realizada por Transparencia por Colombia sobre la denuncia y la protección al denunciante<sup>28</sup> confirma esta situación e identifica obstáculos a la denuncia de distinta naturaleza: (i) el miedo a perder su vida y/o a tener represalias laborales; (ii) la convergencia de intereses económicos y de la presencia de grupos armados ilegales, (iii) la desconfianza ante las autoridades en cuanto a su eficiencia en desarrollar los procesos de investigación, (iv) el proceso de formulación de la denuncia: falta de acceso a la información, desigualdad y discriminación ante la denuncia. Sin duda, estos obstáculos

demoran y/o desaniman el proceso de la denuncia convirtiendo la decisión de denunciar en un gran dilema. Y cuando se decide hacerla, en una pérdida de fe en el posible desarrollo de una investigación judicial.

Como bien afirma el estudio, la denuncia de la corrupción, que es el objeto de este informe, está intrínsecamente ligada a la protección del denunciante. En esa medida, los obstáculos anteriormente comentados son reforzados por la ausencia de mecanismos institucionales específicos de protección al denunciante de corrupción. Así, por ejemplo, ante represalias laborales por denunciar corrupción se deberá acudir ante la jurisdicción laboral e interponer una demanda por acoso laboral, lo que en la práctica no es un mecanismo expedito y no constituye garantía real para el denunciante. A su vez, no existe en Colombia el reconocimiento legal al denunciante de corrupción y por tanto tampoco existe una normativa específica que proteja al que decida denunciar.<sup>29</sup>

Asimismo, el documento indica en consonancia con este informe, que la disposición y la denuncia ciudadana ha aumentado, pero que las condiciones para su correcto desarrollo no están dadas. Así, si se garantizan las condiciones de su desarrollo, a través de una salvaguarda de los denunciadores sino integral<sup>30</sup>, teniendo en cuenta todos los obstáculos mencionados, la protección a los denunciadores puede convertirse en una herramienta de gran valor en la lucha anticorrupción.

28 Transparencia por Colombia, la denuncia y la protección al denunciante en Colombia, 2020

29 Transparencia por Colombia, La denuncia de la corrupción y la protección al denunciante en Colombia (Bogotá:Transparencia por Colombia, 2020), 21. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/doc-caracterizacion-denuncia.pdf>

30 Transparencia por Colombia, La denuncia de la corrupción y la protección al denunciante en Colombia (Bogotá:Transparencia por Colombia, 2020), 35. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/doc-caracterizacion-denuncia.pdf>

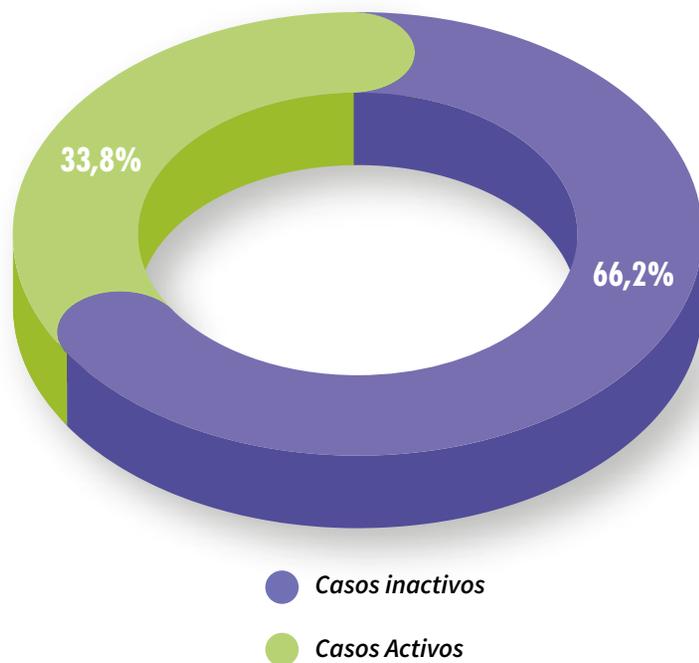


### 3.6. PROCESO DE ASESORÍA LEGAL

Más allá del análisis de los reportes recibidos y asesorados por ALAC, así como de las personas que los presentan y los obstáculos que enfrentan, se plantea aquí una reflexión sobre el trabajo mismo del equipo con el objetivo de mejorar la asesoría brindada ¿Cómo se desarrolla el proceso de asesoría legal y cuáles son los desafíos?

#### 3.6.1 CASOS ACTIVOS E INACTIVOS.

GRÁFICO 10. CASOS ACTIVOS E INACTIVOS REPORTANTES.



CASOS	CUENTA	PORCENTAJE
Activos	99	33.8 por ciento
No activos	194	66.2 por ciento

A continuación, se presentan los datos relacionados con los casos activos e inactivos. Los primeros, refieren a aquellos en los cuales se mantiene una comunicación constante con el usuario y existe una disposición de este a recorrer la ruta de asesoría del Centro. Así, algunos de estos pueden estar denunciados o no, pues pueden estar aún en etapa de recolección de pruebas o análisis, pero lo que define al caso como activo es la comunicación con el usuario. Al contrario, los casos inactivos son aquellos que por falta de comunicación e interés del usuario en la asesoría, se han archivado.

De estos 293 casos, 34 por ciento (99) se encuentran activos, es decir, se está brindando una asesoría y existe una comunicación constante, de los cuales 15 se encuentran denunciados luego de la asesoría de ALAC. En contraste, el 66 por ciento restante (194), han sido archivados debido a que los usuarios no han mantenido comunicación con el equipo de ALAC o han manifestado no querer continuar con la asesoría que se les ha proporcionado.

Ante este amplio porcentaje de deserción se plantea el siguiente análisis. Por un lado, como se ha reiterado, los ciudadanos se enfrentan a situaciones asociadas a riesgos de seguridad, represalias laborales y ausencia de confianza en autoridades.



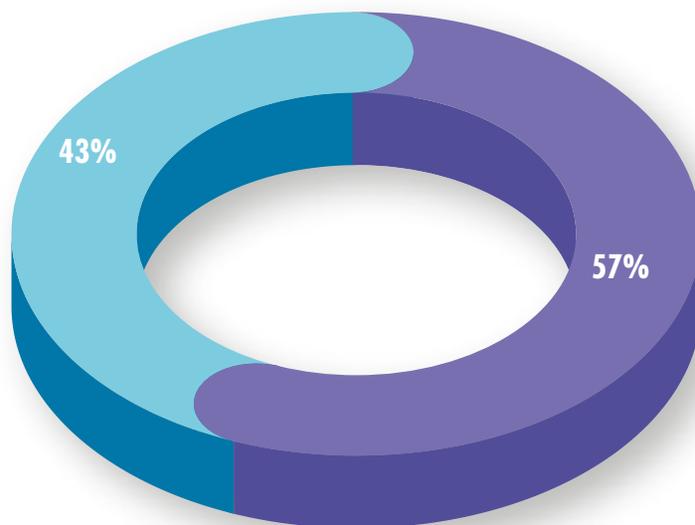
Ello, sin duda desincentiva la denuncia, pues hace ponderar al reportante su deber de denuncia con su seguridad personal y estabilidad laboral. A su vez, en muchas ocasiones es difícil conseguir pruebas y deben seguirse trámites burocráticos excesivos. Esto dificulta la denuncia, pues exige un mayor esfuerzo para poder denunciar, lo cual no están dispuestos todos los usuarios a llevar a cabo.

Por otro lado, algunos ciudadanos suelen desentenderse de los procesos, pues consideran que el Centro tiene competencia para iniciar una investigación o denunciar a nombre propio ante las autoridades. Por lo tanto, el equipo ALAC tomó algunas medidas: mantener una comunicación constante con

el usuario, revisar la información proporcionada sobre ALAC, buscar un lenguaje entendible y sencillo, brindar cartillas de autoprotección e incentivar constantemente al usuario, dándole a entender que el Centro será su aliado desde el inicio hasta el final del proceso de denuncia. Aquí el desafío es lograr una verdadera colaboración y alianza entre el usuario y el equipo ALAC y así promover la denuncia.

### **3.6.2 CASOS DENUNCIADOS ANTE AUTORIDADES ANTES DE SOLICITAR LA ASESORÍA DEL ALAC**

**GRÁFICO 11. CASOS DENUNCIADOS ANTE AUTORIDADES PREVIO A SOLICITAR LA ASESORÍA DEL ALAC**



- *Casos que no han sido denunciados ante las autoridades antes de solicitar la asesoría de ALAC*
- *Casos denunciados ante las autoridades antes de solicitar la asesoría de ALAC.*

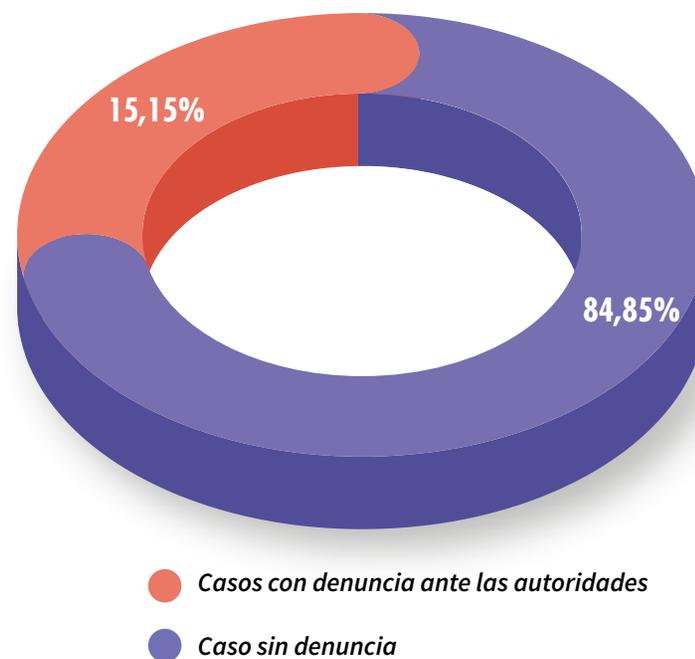


De los 293 casos que recibieron asesoría, 125 casos (43 por ciento) cuentan con denuncias previas presentadas ante autoridades como la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, así como personerías, oficinas de control Interno e inclusive, en algunas ocasiones, ante entidades públicas o privadas que no tienen competencia para investigar y sancionar. Lo anterior es un dato positivo para el ALAC, pues evidencia que ante las dificultades experimentadas en los procesos de denuncia ante las autoridades, el ALAC es visto como un aliado y un posible medio para buscar un resultado más efectivo de las denuncias. En estos casos, el Centro busca realizar seguimiento e incidencia en las denuncias ya existentes o reformular las mismas si ello lo amerita.

Por lo tanto, las cifras indican que existe una gran proporción de usuarios que acuden al Centro ALAC por no estar satisfechos con los resultados de su denuncia. Ello puede tener varias explicaciones: ausencia de respuesta por parte de las autoridades, tiempos amplios en las investigaciones o sin mayor resultado, represalias. Por lo tanto, las ciudadanas y ciudadanos recurren a la sociedad civil para recibir ayuda y apoyo en su debido proceso de su denuncia. En cierta medida, ello es positivo porque demuestra que ALAC tiene una utilidad y podría apoyar el reportante en su proceso de seguimiento a su denuncia. Por otro lado, es negativo en el sentido en que las autoridades competentes no logran brindar una respuesta eficiente y ágil a las denuncias.

### 3.6.3 CASOS QUE FUERON DENUNCIADOS ANTE AUTORIDADES DESPUÉS DE ASESORÍA DE ALAC

**GRÁFICO 12. CASOS QUE FUERON DENUNCIADOS ANTE AUTORIDADES DESPUÉS DE ASESORÍA DE ALAC**





En 15 casos, es decir el 15.15 por ciento de los casos activos y en los que ALAC mantiene comunicación con el denunciante, el material probatorio aportado y la buena disposición del ciudadano permitieron la realización de denuncias y quejas disciplinarias o fiscales ante Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República.

Ahora, si bien se muestra como débil el número de denuncias formales presentadas ante autoridades, esto podría responder a las siguientes dos razones. En primer lugar, la decisión final del denunciar pertenece al reportante. En efecto, ALAC por su mandato, no representa al ciudadano y por ende no puede obligar a que el reportante denuncie. En segundo lugar, el proceso de asesoría reposa tanto en la disposición del usuario en recopilar pruebas como en la capacidad que tiene el equipo de abogados de poder acudir ante las diferentes entidades para obtener información en apoyo al ciudadano. Sin embargo, en muchas ocasiones se ve imposible o muy difícil probar ciertos hechos, por lo que no es posible denunciar sin caer en la temeridad.

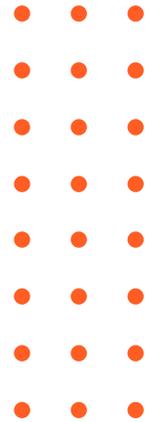


También cabe mencionar que, si bien en algunos casos se cuenta con material probatorio suficiente para constituir denuncia, el usuario no siempre informa al centro ALAC de su decisión de denuncia. Por lo tanto, ALAC intenta comunicarse con el usuario a través de llamadas telefónicas o correos electrónicos, pero en muchas ocasiones los ciudadanos no responden o dan respuestas evasivas. Lo anterior indica que incluso en casos con buen soporte probatorio, no todos los reportantes están dispuestos a denunciar.

En ese orden de ideas, el Centro ALAC, a través de una perspectiva crítica, ha evidenciado los escenarios que desincentivan la denuncia de la corrupción. Por ello seguirá poniendo en marcha medidas que permitan disminuir la deserción y transformar cada vez más reportantes en denunciantes de corrupción.



05



CAPÍTULO 4

**DENUNCIAS  
CIUDADANAS ALAC  
EN TIEMPOS DE  
PANDEMIA**



La pandemia mundial provocada por la COVID-19 plantea un reto sin precedentes tanto para las instituciones como para la sociedad colombiana y obliga al gobierno a tomar medidas especiales. Sin embargo, este contexto de emergencia sanitaria favorece también el uso indebido de recursos públicos. En efecto, como lo señala Teresita Chávez, asesora regional para América Latina y el Caribe de Transparencia Internacional, “la pandemia, junto a sociedades con debilitamiento democrático, crean la tormenta perfecta para la corrupción. En tiempo de emergencia, los riesgos aumentan exponencialmente porque se relajan los controles y se piensa que bajo esta situación todo vale.”<sup>31</sup> Por su lado, la alianza de organizaciones sociales Ciudadanía Activa, Con los Ojos Puestos en los Recursos COVID-19<sup>32</sup> ha identificado patrones y riesgos de corrupción en la contratación pública, así como en la distribución de recursos destinados para atender la emergencia sanitaria. En su tercer reporte<sup>33</sup> alertó, por un lado, sobre la falta de claridad en la información sobre los recursos que se han invertido para enfrentar la pandemia y, por el otro lado, sobre riesgos de corrupción con la persistencia de sobrecostos y la falta de idoneidad en los contratistas.

El proceso de asesoría legal llevado a cabo por el Centro ALAC durante la pandemia confirma esta situación. En primer lugar, durante este periodo, la mayoría de los reportes recibidos y relacionados con el COVID 19 (63 por ciento)<sup>34</sup> corresponde a

posibles irregularidades en la contratación públicos de bienes y servicios para atender la emergencia. En segundo lugar, el número de reportes crece sustancialmente: de un promedio de 15 reportes mensuales, se llegó a recibir en marzo y abril 2020 casi el doble. Ello significa que habría un mayor interés de la ciudadanía en alertar sobre un uso adecuado de los recursos relacionados con la atención de la crisis. Finalmente, con el fin de informar y alertar la opinión pública sobre estos riesgos de corrupción, ALAC ha publicado boletines mensuales relatando la naturaleza de las denuncias ciudadanas en tiempo de pandemia, así como su asesoría y su evolución<sup>35</sup>.

Este capítulo plantea los principales hallazgos de los casos relacionados con COVID 19 recibidos por ALAC entre marzo y septiembre 2020. En este sentido, complementa el informe de datos generales de los dos primeros años de ALAC y también analiza cómo esta situación de pandemia ha influido tanto la naturaleza de los casos y el perfil de los reportantes como la acción de asesoría y diálogo ciudadano del Centro ALAC.

### **NOTA METODOLÓGICA:**

Aquí sólo se contemplan los casos asesorados por ALAC relacionados con COVID 19. Con el fin de mantener una unidad metodológica, se contemplarán las mismas categorías de análisis planteadas anteriormente: datos generales, ámbitos de

**31** Portafolio. Pandemia crea la tormenta perfecta para la corrupción del 19 de mayo de 2020 en: <https://www.portafolio.co/economia/pandemia-crea-la-tormenta-perfecta-para-la-corrupcion-540966>

**32** <https://transparenciacolombia.org.co/ciudadania-activa-covid/>

**33** Transparencia por Colombia y Alianza Ciudadanía activa, Persisten riesgos de corrupción para atender COVID 19, agosto 2020, disponible en <https://transparenciacolombia.org.co/2020/08/18/persisten-riesgos-contratos-covid19/>

**34** Consultar más información en el Cuarto Boletín: <https://mailchi.mp/7fc6ecf0f706/boletin-4-alac>

**35** Boletines ALAC en: <https://transparenciacolombia.org.co/2020/05/26/boletines-alac/>



corrupción, perfil de los denunciantes, evolución de los reportes y denuncias recibidas. Sin embargo, por la naturaleza especial que revisten los casos COVID 19, en las categorías “ámbitos de afectación” e “irregularidades en contratación pública” se procedió hacer una nueva tipología que complementa y precisa la categoría estudiada en el informe general ALAC.

Ámbito de afectación cuenta con las siguientes subcategorías:

- Mal manejo y desvío de recursos en la entrega de mercados.
- Uso indebido de apoyos económicos dirigidos a población vulnerable por emergencia COVID-19.
- Irregularidades en contratación pública.
- Otros.

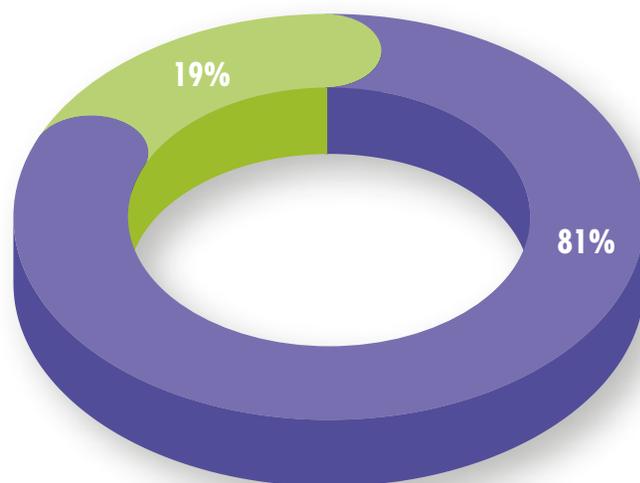
Irregularidades en contratación pública a su vez cuenta con las siguientes subcategorías:

- Sobrecostos en mercados.
- Sobrecostos en bienes y servicios diferentes a alimentos.
- Abuso de contratación directa.
- Favorecimiento de intereses políticos.

Los casos objeto de análisis de este capítulo comprenden el período entre el 24 de marzo de 2020 (ese día ALAC recibió la primera denuncia relacionada con la emergencia sanitaria)<sup>36</sup>, hasta el 11 de septiembre de 2020, fecha de corte del presente informe.

## 4.1. DATOS GENERALES

**GRÁFICO 13. DATOS GENERALES DE LOS CASOS COVID 19**



- *Casos en los que sí hay lugar a una asesoría en materia de corrupción.*
- *Casos en los que no hay lugar a una asesoría en materia de corrupción.*

<sup>36</sup> La emergencia sanitaria fue declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 por el Ministerio de Salud y Protección Social.



Entre el 24 marzo y el 11 de septiembre de 2020 se recibieron un total de 58 casos de presunta corrupción relacionados con la pandemia. De este monto, 81 por ciento (47) corresponde a los casos en los que sí hubo lugar a una asesoría en materia de corrupción y 19 por ciento (11) a los que no la recibieron, pero sí orientación pedagógica al usuario.

En primer lugar, es importante explicar que el número de casos reportados en este período aumentó en comparación con el mismo periodo en los años anteriores. En efecto, los resultados arrojan un aumento de casi 9 puntos (de 72,7 por ciento a 81 por ciento)<sup>37</sup> para los reportes que sí están relacionados con posibles hechos de corrupción. En 2018, ALAC recibió 84 casos, y en 2019, 63 casos, mientras que, en 2020, además de los 47 casos de Covid 19 en los que sí hubo lugar a una asesoría en materia de presunta corrupción también se reportaron 53 casos de temas no relacionados con Covid, para un total de 100 casos.

En segundo lugar, los 47 casos de Covid tienen una característica particular que los diferencia de los casos generales (2017-2019). En contraste con estos, algunos fueron reportados por más de un ciudadano de manera independiente. En efecto, los 47 casos fueron reportados por 63 personas distintas. Ello significa que a algunos hechos de corrupción le hicieron seguimiento varios ciudadanos.

Sumado al aumento sustancial de reportes durante la crisis, este aspecto puede tener varias explicaciones. Por un lado, pareciera que durante la pandemia los ciudadanos decidieron

estar mucho más atentos y vigilantes para reportar la corrupción y que el posible desvío de recursos relacionados con la salud pública generaría aún más indignación que en una situación normal. Por otro lado, la situación de confinamiento pudo haber permitido a los ciudadanos contar con mayor tiempo para realizar los reportes que, como se explicó previamente, se realizan de forma virtual. Finalmente, y si bien sigue siendo una hipótesis, el ciudadano pudo considerar que tomaba menos riesgo denunciando desde su casa.

En tercer lugar, la movilización de una cantidad de recursos públicos desde el aparato estatal para responder a la urgencia sanitaria ha provocado una proliferación de los procesos de contratación directa<sup>38</sup>. Esta reacción estatal tuvo como contrapeso una movilización ciudadana y mediática, la cual a la par del auge de la virtualidad y el confinamiento, emprendió iniciativas de seguimiento y alerta importantes a posibles desvíos de recursos en contrataciones humanitarias. Por esta razón, la mayoría de los casos recibidos por ALAC durante este periodo están relacionados con contratación estatal por presuntos sobrecostos para entrega de mercados a población vulnerable o para suministro de elementos médicos, con falta de experiencia o idoneidad del contratista, con favorecimiento de intereses políticos y con abuso de la figura de la contratación directa.

**37** Es importante recordar que en entre el periodo 2017-2019, el 72.7 por ciento de los casos ALAC correspondieron aquellos en los que sí hubo lugar a una asesoría en materia de corrupción y 27.3 por ciento a los que no se dio lugar a una asesoría en materia de corrupción.

**38** Según la iniciativa “Ciudadanía Activa”, en el transcurso de la emergencia sanitaria se han adelantado 19.882 contrataciones públicas. Más información en: <https://transparenciacolombia.org.co/ciudadania-activa-covid/>



## 4.2. UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE LOS CASOS COVID 19

**TABLA 3. UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE LOS CASOS COVID 19**

DEPARTAMENTO	CASOS	PORCENTAJE
CESAR	6	12.8 por ciento
SANTANDER	6	12.8 por ciento
CUNDINAMARCA	5	10.6 por ciento
BOGOTÁ D.C	4	8.5 por ciento
TOLIMA	4	8.5 por ciento
ARAUCA	3	6.4 por ciento
SUCRE	3	6.4 por ciento
ANTIOQUIA	2	4.3 por ciento
BOYACÁ	2	4.3 por ciento
NACIONAL	2	4.3 por ciento
CALDAS	1	2.1 por ciento
CASANARE	1	2.1 por ciento
CAUCA	1	2.1 por ciento
HUILA	1	2.1 por ciento
META	1	2.1 por ciento
NARIÑO	1	2.1 por ciento



DEPARTAMENTO	CASOS	PORCENTAJE
NORTE DE SANTANDER	1	2.1 por ciento
PUTUMAYO	1	2.1 por ciento
QUINDÍO	1	2.1 por ciento
VALLE	1	2.1 por ciento
TOTAL	47	100%

Los casos COVID-19 se ubican en Bogotá, así como en 17 departamentos del país y dos casos que se consideran. Los departamentos con mayor reporte son Cesar (12.8 por ciento), Santander (12.8 por ciento), y Cundinamarca (10.6 por ciento), seguidos de Bogotá (8.5 por ciento) y Tolima (8.5 por ciento), con un total de 53.2 por ciento de los casos. No obstante, el resto de los departamentos (15) abarcan 46.8 por ciento de los reportes. Ello refleja una amplia diversidad geográfica de los casos relacionados con COVID 19, pero también una llamativa concentración de los casos en Cesar y Santander.

Varias razones ayudan a entender mejor estas cifras. Por un lado, todo el territorio nacional ha sido afectado por la emergencia sanitaria y por lo tanto ha requerido de parte de autoridades

nacionales y locales una intervención urgente en la mayoría de los territorios. Por otro lado, si bien se resalta nuevamente que el hecho que haya más o menos reportes no significa necesariamente que haya más o menos corrupción. Debe tenerse en cuenta que los esfuerzos de dar a conocer los alcances del Centro ALAC en varias de estas regiones han permitido que sea más conocido por la ciudadanía. Transparencia por Colombia ha desarrollado varios proyectos en Cesar, Santander y Cundinamarca, y es en estos departamentos donde más denunciantes acudieron al centro. Por último, es importante destacar que estos resultados concuerdan con la amplia difusión por parte de los medios de comunicación de presuntos hechos de corrupción relacionados con COVID en Cesar, Arauca y Santander.

39 Cesar es el foco de la pandemia de la corrupción en la Costa Caribe. Periódico el Heraldo, 24 de abril de 2020 en: <https://www.elheraldo.co/cesar/cesar-es-el-foco-de-la-pandemia-de-la-corrupcion-en-la-costa-caribe-720626>

¿Corrupción en tiempos de coronavirus?: Procuraduría abrió 10 procesos por sobrecostos o irregularidades. Revista Semana, 4 de agosto de 2020 en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/corrupcion-en-tiempos-de-coronavirus-procuraduria-abrio-10-procesos-por-sobrecostos-o-irregularidades/662544/>

Arauca en pandemia: nuevas irregularidades con los intocables de siempre. Liga contra el silencio, 1 de julio de 2020 en: <https://ligacontraelsilencio.com/2020/07/01/arauca-en-pandemia-nuevas-irregularidades-con-los-intocables-de-siempre/>

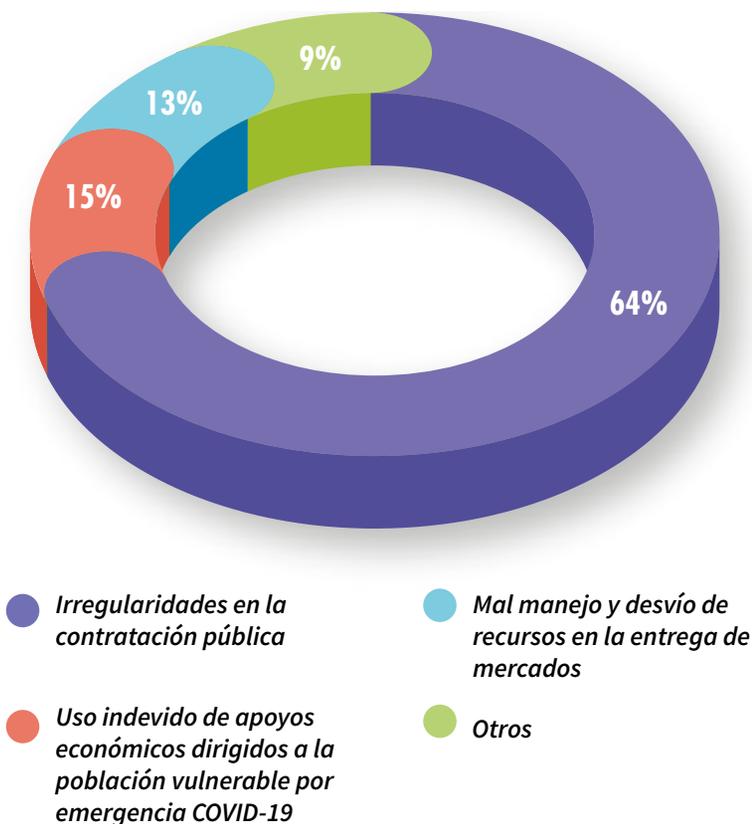
Contraloría indaga por contratación de alcaldía de Cúcuta en la pandemia. Caracol Radio, 18 de junio de 2020 en: [https://caracol.com.co/emisora/2020/06/18/cucuta/1592496428\\_637932.html](https://caracol.com.co/emisora/2020/06/18/cucuta/1592496428_637932.html)

Top 5 de corrupción en tiempos de Covid 19. Fundación Paz y Reconciliación en: <https://pares.com.co/2020/05/21/top-5-de-corrupcion-en-tiempos-de-covid-19/>



## 4.3 ÁMBITO DE AFECTACIÓN

GRÁFICO 14. CASOS ACTIVOS E INACTIVOS REPORTANTES.



Debe señalarse que esta categorización y la siguiente se diseñaron para atender a las características especiales y particulares de los casos COVID. De ahí que, entrando en detalle, los resultados arrojan que la mayoría de los casos relacionados con la pandemia han sido reportados por irregularidades en la contratación pública en 64 por ciento de los casos (30), seguidas por el uso indebido de apoyos económicos dirigidos a la población vulnerable en 15 por ciento de los casos (7), presunto mal manejo y desvío de recursos en la entrega de mercados en 13 por ciento (6). Finalmente, en la categoría de otros se han agrupado aquellos casos que tratan de diversos temas<sup>40</sup> con un porcentaje de 9 por ciento (4 casos).

Los ámbitos de afectación de los casos ALAC coinciden con las características de la contratación pública analizadas por medios de comunicación y organizaciones sociales durante el COVID: sobrepagos en alimentos o bienes y servicios para mitigar la pandemia, abuso de la contratación directa, y favorecimiento de intereses políticos.<sup>41</sup>

Son datos sumamente preocupantes pues los principales beneficiarios de las medidas humanitarias son personas con escasos recursos y en condición de vulnerabilidad, razón por la cual cada uno de los presuntos desvíos o irregularidad agravará la precariedad de su situación, siendo víctimas no solo del virus sino también de la corrupción, lo que genera un resultado mucho más adverso que la pandemia por sí sola.

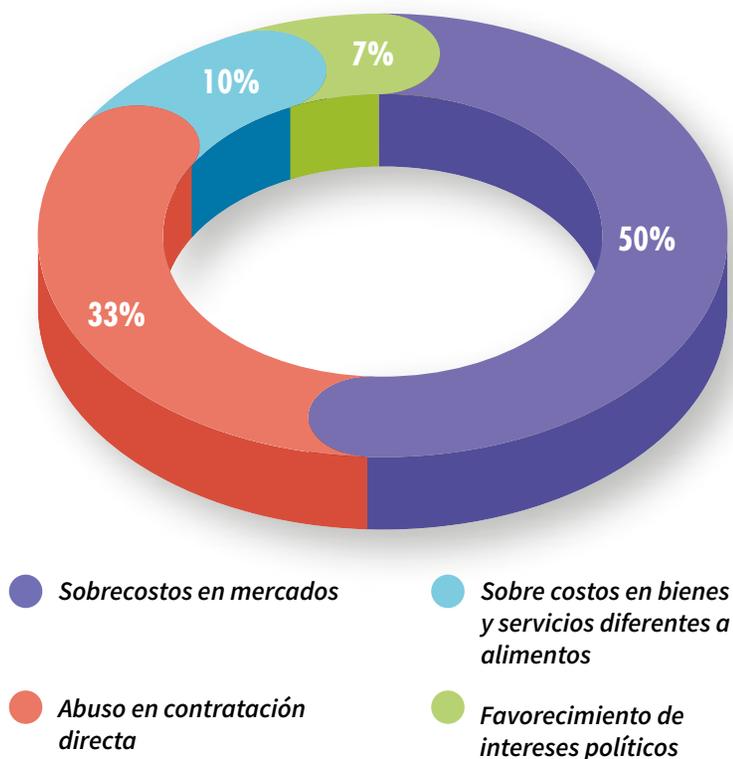
<sup>40</sup> Como irregularidades en la prestación de servicios públicos, presuntos sobornos de agentes de tránsito en la cuarentena, etc.

<sup>41</sup> Transparencia por Colombia y Alianza Ciudadanía activa, Persisten riesgos de corrupción para atender COVID 19, agosto 2020, disponible en <https://transparenciacolombia.org.co/2020/08/18/persisten-riesgos-contratos-covid19>



## 4.4 IRREGULARIDADES EN CONTRATACIÓN PÚBLICA

**GRÁFICO 15. IRREGULARIDADES EN CONTRATACIÓN PÚBLICA CASOS COVID19**



Los 30 casos recibidos de contratación pública se pueden clasificar en las siguientes sub categorías: sobrecostos en kits alimentarios con el 50 por ciento (15 casos), abuso en la contratación directa con el 33 por ciento (10 casos), sobrecostos en bienes y servicios diferentes a alimentos en un 10 por ciento (3 casos) y favorecimiento de intereses políticos con un 7 por ciento (2 casos).

De nuevo estos resultados reflejan lo que está sucediendo en el país con respecto a la contratación pública generada por la emergencia y coinciden en gran medida con las tendencias de riesgos de corrupción detectadas por varias fuentes.

La “Alianza Ciudadanía Activa” afirma que la mayor inversión de recursos para enfrentar la pandemia está relacionada con la entrega de mercados y alimentos, así como compra de equipos y elementos médicos<sup>42</sup>. Por ende, estos dos temas concentran una probabilidad alta de riesgos de desvío de recursos, lo cual ALAC confirma con 50 por ciento relacionados con sobrecostos en mercados y 33 por ciento relacionados con abuso en la contratación directa.

En relación con el abuso en la contratación directa, la Procuraduría General de la Nación, en una etapa inicial de la pandemia identificó las siguientes alertas: En relación con el abuso en la contratación directa, la Procuraduría General de la Nación, en una etapa inicial de la pandemia identificó<sup>43</sup> las siguientes alertas:

<sup>42</sup> *Ibidem.*

<sup>43</sup> Directiva No. 16 del 22 de abril de 2020, de la Procuraduría General de la Nación.

- 
- 
- 1.** Contratación relacionada con la emergencia que no resultaba necesaria.
  - 2.** Falta de justificación previa de la necesidad del contrato.
  - 3.** Entrega de bienes y servicios para fines ajenos a la pandemia.
  - 4.** Falta de idoneidad del contratista.
  - 5.** Contratos para la compra de bienes y servicios con sobreprecios.

Las cuatro primeras alertas se relacionan con el segundo resultado de este análisis, pues como se evidencia, se ha abusado de la contratación directa para adquirir objetos no relacionados a la emergencia o para contratar personas o empresas no relacionados con el objeto del servicio requerido. Al respecto, varios casos asesorados por ALAC permiten ilustrar los riesgos derivados de la contratación pública en el contexto de la pandemia. Uno de ellos, en Arauca, consistió

en la contratación de una empresa de publicidad para proveer elementos de aseo y desinfección, con lo que se habría presentado una falta de idoneidad del contratista. Otro caso, en Sucre, relacionaba sobrecostos en la celebración de dos contratos, que tienen un valor cercano a los dos mil millones de pesos, para suministrar mercados a población vulnerable. Finalmente, en el departamento del Tolima, un integrante de una veeduría ciudadana advirtió sobre presuntos sobrecostos en dos contratos que tenían como objeto el suministro de elementos para el personal médico, entre ellos mascarillas N95 que oscilan por un valor de hasta 38.000 pesos por unidad. Este valor es bastante superior al comercial del producto, el cual está en el rango de los 10.000 a 13.000 pesos por unidad.

Finalmente, los datos ALAC de pandemia arrojan una concordancia con los resultados de los datos generales (2017-2019) en cuanto a que el tipo de corrupción más recurrente es la corrupción de tipo administrativo, estrechamente conectada con la contratación de naturaleza pública, lo que pone freno al desarrollo del Estado y a la satisfacción de las necesidades básicas de la población.





## 4.5 CIUDADANÍA CONTRIBUYE A ALERTAR IRREGULARIDADES EN CONTRATOS COVID-19 POR MÁS DE \$20 MIL MILLONES

**TABLA 4. RECURSOS EN RIEGOS EN PROCESOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA RELACIONADOS CON COVID 19.**

CATEGORÍA DE CONTRATACIÓN	VALOR CONTRATOS RELACIONADOS
Sobrecostos en mercados	COP17,658,038,151
Abuso de contratación directa	COP2,901,141,500
Sobrecostos en bienes y servicios diferentes a alimentos	COP515,777,855
Favorecimiento de intereses políticos	COP367,782,500
<b>TOTAL</b>	<b>COP21,442,740,006</b>

A partir de los 30 casos reportados por la ciudadanía sobre hechos de presunta corrupción relacionados con contratación pública, se identificó que el valor total de los recursos previstos en las contrataciones suma más de 20'000.000.0000 de pesos a nivel nacional, siendo los departamentos de Huila (COP

5,250,000,000), Arauca (COP 4,827,351,166), Sucre (COP 3,497,328,948), Santander (COP 3,077,164,301) y Cundinamarca (COP 2,144,948,236) los que presentan mayor afectación de recursos en riesgo.



**TABLA 5. DEPARTAMENTOS CON RECURSOS EN RIESGO SEGÚN ÁMBITO DE AFECTACIÓN**

DEPARTAMENTO	ABUSO DE CONTRATACIÓN DIRECTA	FAVORECIMIENTO DE INTERESES POLÍTICOS	SOBRECOSTOS EN BIENES Y SERVICIOS DIFERENTES A ALIMENTOS	SOBRECOSTOS EN MERCADOS	TOTAL POR DEPARTAMENTO
ANTIOQUIA	COP 500,000,000				COP 500,000,000
ARAUCA	COP 348,474,410		COP 15,137,567	COP 4,463,739,189	COP 4,827,351,166
BOYACÁ				COP 49,862,625	COP 49,862,625
CALDAS			COP 378,637,600		COP 378,637,600
CAUCA				COP 294,400,000	COP 294,400,000
CESAR	COP 514,369,753			COP 183,309,640	COP 697,679,393
CUNDINAMARCA	COP 536,798,236	COP 18,150,000		COP 1,590,000,000	COP 2,144,948,236
HUILA				COP 5,250,000,000	COP 5,250,000,000
META				COP 165,006,299	COP 165,006,299
SANTANDER	COP 1,001,499,101			COP 2,075,665,200	COP 3,077,164,301
SUCRE				COP 3,497,328,948	COP 3,497,328,948
TOLIMA		COP 349,632,500	COP 122,002,688	COP 88,726,250	COP 560,361,438
<b>TOTAL POR IRREGULARIDAD</b>	<b>COP 2,901,141,500</b>	<b>COP 367,782,500</b>	<b>COP 515,777,855</b>	<b>COP 17,658,038,151</b>	<b>COP 21,442,740,006</b>
					<b>GRAN TOTAL</b>



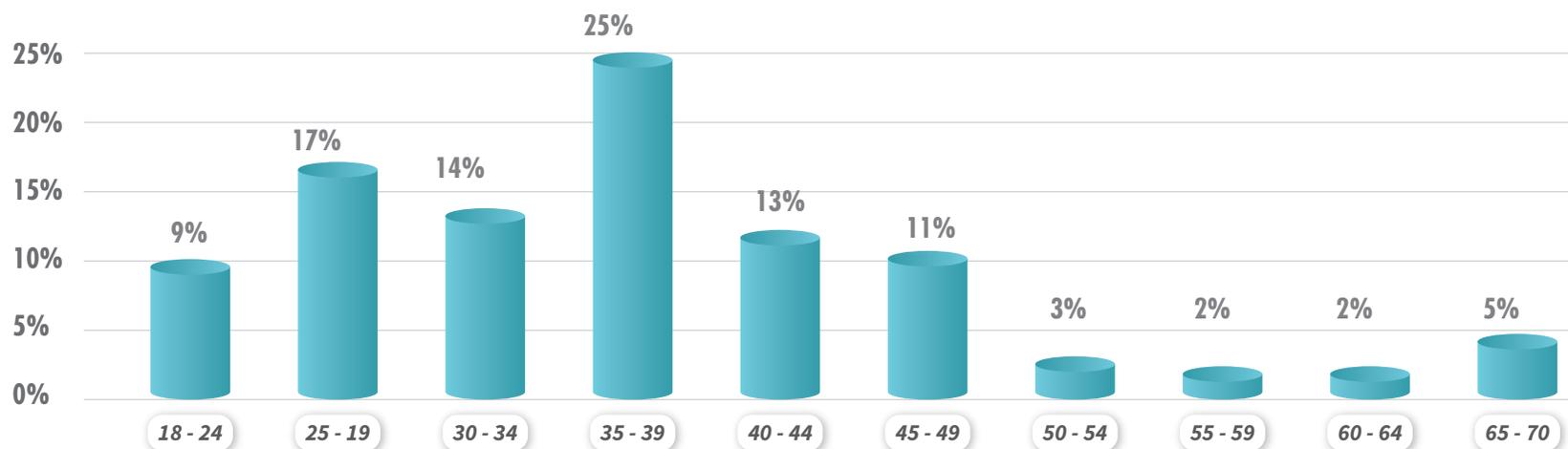
Estos datos son solo la punta del iceberg en cuanto a recursos que pueden estar realmente en riesgo, pues como se ha comentado a lo largo del informe, únicamente refleja el universo de casos asesorados por el centro ALAC más no una totalidad de hechos. De esta forma, si se tiene en cuenta lo comentado por el informe de la iniciativa de Transparencia por Colombia “Ciudadanía Activa”<sup>44</sup>, puede apuntarse a que la fuga de recursos puede ser mucho mayor. Esta alianza de la sociedad civil, con el uso del big data, analizó varias bases de datos públicas<sup>45</sup> con el fin de vigilar los recursos invertidos. En su tercer informe publicado el 17 de julio de 2020, Ciudadanía Activa encontró que en el transcurso

de la emergencia se han adelantado 19.882 contratos por valor de dos billones 459.950 millones 258.316 pesos.

En esa medida, si bien los datos de los 30 casos relacionados con contratación ALAC solo reflejan una porción menor de los recursos en riesgo, son ilustrativos ya que confirman a pequeña escala la magnitud del tema así como la relevancia de las iniciativas de seguimiento ciudadano a la contratación pública en tiempo de pandemia.

## 4.5.1 RANGO DE EDAD

**GRÁFICO 16. RANGO DE EDAD DE LOS REPORTANTES DE LOS CASOS COVID 19**



<sup>44</sup> Para mayor información sobre los informes, boletines y demás de Ciudadanía Activa con los ojos puestos en los recursos Covid 19 consultar el siguiente enlace: <https://transparenciacolombia.org.co/ciudadania-activa-covid/>

<sup>45</sup> Entre ellas la del Sistema Electrónico de la Contratación Estatal (Secop).



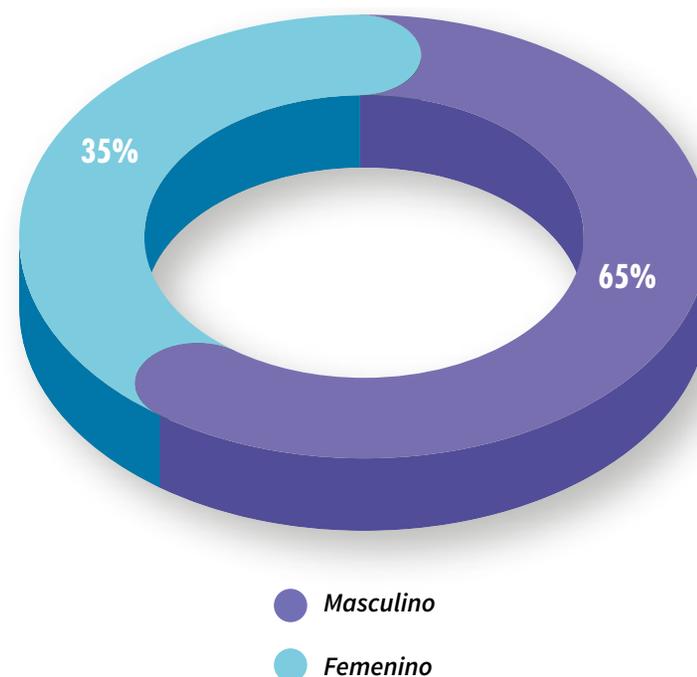
La edad de los reportantes de casos Covid 19 que sí constituye corrupción concuerdan con los datos generales de ALAC (2017-2019), manteniéndose la tendencia de que los principales usuarios del centro ALAC son ciudadanos entre los 35 y los 39 años de edad en un 25 por ciento de los casos (16). En segundo lugar se encuentran usuarios entre 25-29 años con el 16 por ciento (10), en tercer lugar, personas entre 30-34 años con un 14 por ciento (9) y, en un cuarto lugar entre 40-44 años con el 13 por ciento (8). A diferencia de los primeros dos años de ALAC (2017-2019) hubo una mayor participación de reportantes entre los 25 y los 29 años.

Ahora bien, el mayor número de reportantes Covid 19 se encuentra entre los 25 años y los 49 años, con 79 por ciento (50 reportantes), mientras que el restante de usuarios son aquellos menores de 25 años o mayores de 49 años que solo llegan a 21 por ciento (13 reportantes).

Estas tendencias guardan amplias similitudes con los datos de los primeros dos años de ALAC, pues los jóvenes menores de 25 años no suelen reportar hechos de corrupción ante el Centro. Por un lado expresan su desconfianza ante las instituciones en cuanto a la garantía de resultados frente a una denuncia, y por otro lado, suelen usar otros medios para alertar como movilizaciones en las redes sociales y protestas. Por lo tanto, ALAC está trabajando cada vez más con este segmento de la población para acompañarla de forma más activa .

## 4.5.2 GÉNERO DE ALAC

GRÁFICO 17. GÉNERO DE REPORTANTES CASOS COVID 19



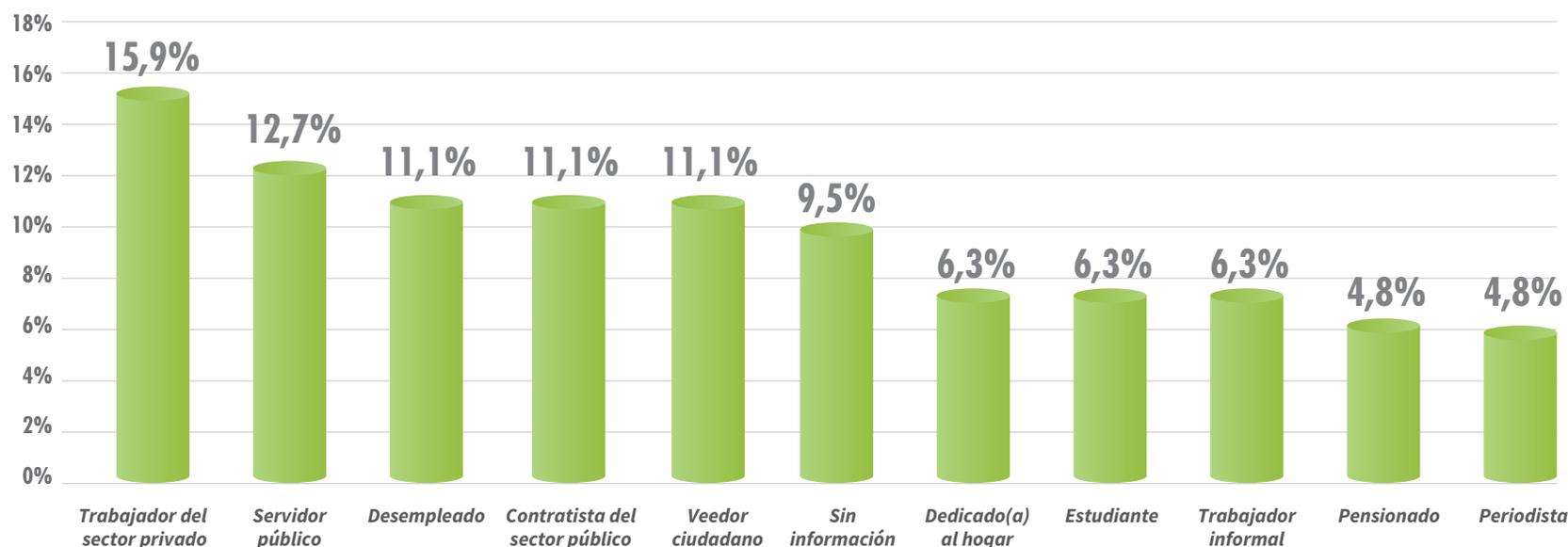


Los 47 casos fueron reportados por 63 ciudadanos de los cuales 41 (65 por ciento) son de género masculino y 22 de género femenino (35 por ciento). Al igual que en los primeros dos años

de ALAC (2017-2019), la mayoría son hombres. No obstante, es destacable que en esta época de pandemia haya aumentado el porcentaje de mujeres, que pasó de 29 a 35 por ciento<sup>46</sup>.

### 4.5.3 OCUPACIÓN

GRÁFICO 18. OCUPACIÓN DE REPORTANTES CASOS COVID 19



Las tendencias de los reportantes de casos de la pandemia reflejan una gran similitud con la de los primeros dos años de ALAC 2017-2019, ya que la mayoría son trabajadores del sector privado y conforman 15.9 por ciento del total (10). Sin embargo, y al igual que los primeros dos años, si se suman los servidores

públicos (12.7 por ciento), los contratistas del sector público (11.1 por ciento) y lo veedores ciudadanos (11.1 por ciento) que están íntimamente relacionados con la vigilancia del sector público, el resultado es superior al sector privado con el 34.9 por ciento (22). Estos datos muestran una relación directa entre los

<sup>46</sup> Como se señaló más atrás en el periodo 2017-2019 el 71 por ciento de los reportantes correspondía a género masculino y solo el 29 por ciento a género femenino.



reportantes de ALAC y el sector público, más que con el privado, lo que va en sintonía con las presuntas irregularidades en los casos, ya descritas con anterioridad.

Por otra parte, 11.1 por ciento (7) de los reportantes señala que se encuentran desempleados, lo que puede dar cuenta de los efectos negativos de la pandemia en la economía y el trabajo. Tal como ocurre con los datos de 2017 a 2019, no fue posible establecer la ocupación de algunos reportantes (9.5 por ciento, 6 reportantes), y el restante 28.6 por ciento (18) se distribuyen entre estudiantes, trabajadores informales, pensionados y periodistas. Esta heterogeneidad en el perfil de los usuarios de Covid 19 demuestra un interés amplio de la ciudadanía para vigilar la posible ocurrencia de actos de corrupción. De ahí que los ciudadanos, sin importar el oficio al que se dedican, están interesados en alertar y confían en el Centro ALAC al solicitar su asesoría.

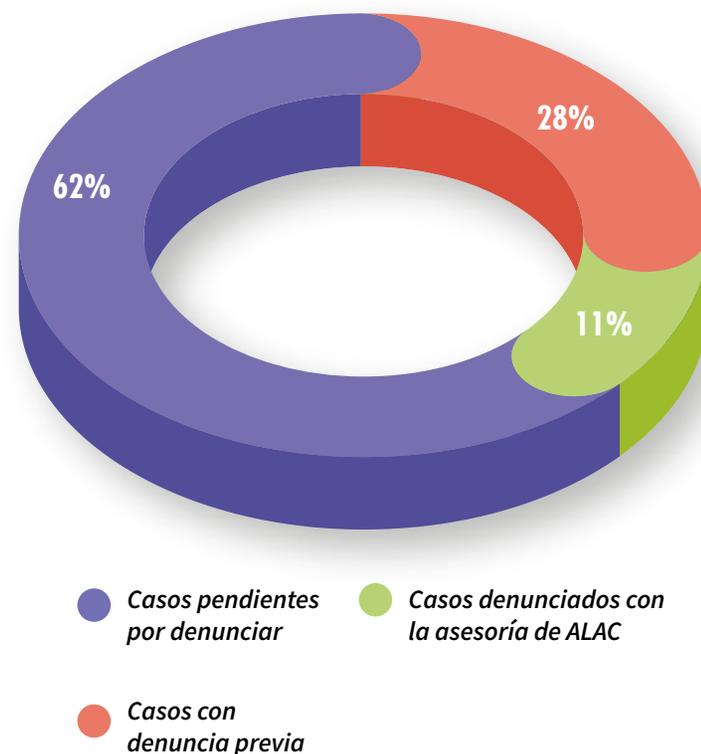
Sin embargo, lo anterior genera ciertas interrogantes. ¿La corrupción en la época de pandemia solo se presenta en el sector público? ¿Existen canales en el sector privado para denunciar la corrupción? ¿Por qué no se reportan hechos de posible corrupción en el sector privado? Se espera que estas preguntas puedan resolverse en futuras investigaciones de ALAC.

#### **4.6 CIUDADANÍA Y ALAC, UN EQUIPO QUE PROMUEVE LA DENUNCIA RESPONSABLE DE LA CORRUPCIÓN**

La denuncia permite “informar sobre eventos, riesgos, delitos, o situaciones que afectan derechos fundamentales, con el fin de que la entidad competente actúe de manera preventiva o

correctiva”. Por tal razón, en tiempos de pandemia la denuncia ciudadana ha sido un instrumento clave para la lucha contra la corrupción. En algunos casos estas denuncias han sido presentadas previamente a las autoridades y en otros la ciudadanía ha acudido a la asesoría y acompañamiento de ALAC para formalizarla.

**GRÁFICO 19. PANORAMA DE LAS DENUNCIAS EN CASOS ALAC COVID 19**





En razón de lo anterior, ALAC identificó que de los 47 casos relacionado con Covid 19, 28 por ciento ya se encontraban denunciados (13 casos), y que, gracias a la sugerencia de ALAC 11 por ciento (5 casos) fueron denunciados por la ciudadanía. El restante 62 por ciento (29 casos) se encuentra pendiente de denunciar.

Casos con denuncia previa (28 por ciento). Han sido denunciados previamente ante diferentes autoridades competentes. Sin embargo, los ciudadanos deciden pedir acompañamiento adicional de ALAC para hacer seguimiento o para denunciar ante otras autoridades que todavía no tienen conocimiento de los casos.

Casos denunciados con la asesoría de ALAC (11 por ciento) Estos 5 casos han sido denunciados por la ciudadanía ante autoridades como la Fiscalía, Contraloría y Procuraduría después del acompañamiento de ALAC. En su mayoría las denuncias han sido por posibles irregularidades y sobrecostos en contratos para suministrar alimentos, kits de aseo y elementos médicos. Algunos de estos casos están en indagación preliminar e investigaciones formales.

A continuación, se hace una breve descripción de cada uno de estos 5 casos:

- Denuncia por posibles irregularidades y sobrecostos en la celebración de dos contratos para suministrar mercados a población vulnerable en el departamento de Santander. El

caso fue presentado ante Procuraduría donde se encuentra en indagación preliminar, igualmente, es de conocimiento de la Contraloría y la Fiscalía.

- Denuncia por posibles irregularidades y sobrecostos en la celebración de un contrato en el departamento de Arauca con una empresa presuntamente no idónea (sin experiencia relacionada y con un objeto social ajeno a la contratación). El proceso se encuentra en etapa de investigación disciplinaria en la Procuraduría, y en conocimiento de la Contraloría, entidad que halló incidencias fiscales y disciplinarias en su indagación preliminar.
- Denuncia por posibles sobrecostos y sobornos en un contrato para suministro de kits médicos de emergencia por Covid-19 en el departamento del Meta. El proceso se encuentra en etapa de indagación preliminar tanto en Contraloría como en Procuraduría. De igual modo, se encuentra en conocimiento de la Superintendencia de Industria y Comercio y de la Fiscalía.
- Denuncia por posibles sobrecostos en un contrato para suministrar mercados a familias vulnerables en el departamento del Tolima. Gracias a la intervención ciudadana la entidad pública dio por terminado el contrato sin ejecutar los recursos destinados.
- Denuncia por posibles inconsistencias en un contrato de suministro en el departamento de Cauca que tenía como



objeto entregar mercados a población vulnerable, con recursos provenientes de sistema general de regalías. El proceso se encuentra en etapa de indagación preliminar en Contraloría, Procuraduría y Fiscalía.

Casos pendientes por denunciar (62 por ciento) Estos 29 casos se encuentran en trámite para que la ciudadanía presente la respectiva denuncia ante las autoridades, ya que se han presentado dificultades para formalizar la denuncia relacionados con barreras en el acceso a la tecnología por el auge de la virtualidad, trabas para acceder a la información pública, desconfianza en las autoridades y temor a sufrir represalias.

Con base en los anteriores resultados, es clara la disposición ciudadana para denunciar las posibles irregularidades en esta época de pandemia, puesto que tanto la denuncia previa como posterior a la asesoría de ALAC suma 38 por ciento de los casos. De igual modo, en 62 por ciento de los restantes casos también existe voluntad para denunciar a pesar de los obstáculos y los límites para denunciar, lo que hace que la labor de ALAC se concentre en superar esos límites.

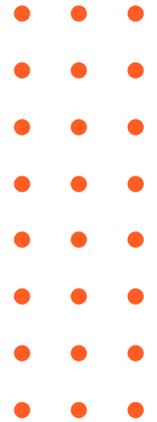
## **4.7. ¿CÓMO SE ARTICULA ALAC CON LA CIUDADANÍA PARA TRABAJAR EN LAS DENUNCIAS?**

En cada uno de los casos que llegan al Centro ALAC existe una construcción conjunta entre el ciudadano y el equipo de trabajo. Esta relación busca:

- Lograr aportar material probatorio suficiente para enriquecer la denuncia que se espera la ciudadanía presente ante las autoridades competentes.
- Señalar de forma clara y detallada el presunto hecho de corrupción, indicando, además, el lugar y la fecha en la que se produjo, así como los posibles actores involucrados. Con esto, se pretende que la denuncia llegue a las autoridades lo suficientemente robustecida para que facilite su investigación.
- Brindar una asesoría con enfoque pedagógico para dar a conocer, de forma clara y sencilla, si los hechos reportados son o no constitutivos de posible corrupción.
- Promover la adopción de medidas de autoprotección con el fin de mitigar los riesgos que puedan afectar la integridad de sus reportantes.



# 06



CAPÍTULO 5

# CONCLUSIONES



Tanto el balance de los dos primeros años de funcionamiento del Centro de Asesoría Legal Anticorrupción como el análisis especial de los casos Covid 19 recibidos en 2020 constituyen una importante fuente estadística para entender las dinámicas de la denuncia de la corrupción en Colombia. Si bien existen barreras y límites para denunciar, los datos reflejan que la ciudadanía que acude a ALAC sí está dispuesta a denunciar y alertar a las autoridades de la ocurrencia de actos de corrupción.

En primer lugar, si bien existen barreras y límites para denunciar, los datos reflejan una actitud positiva de la ciudadanía respecto a los propósitos del Centro ALAC e, incluso, existe una importante proporción de ciudadanos que acuden con denuncias ya presentadas. Ello indica que la ciudadanía está dispuesta a denunciar y busca en la sociedad civil un aliado para el correcto desarrollo de sus denuncias. Sin embargo, aún se muestra como un reto transformar reportantes en denunciante de corrupción. Es decir, aquellos que acuden a ALAC para alertar un presunto hecho corrupto pero aún no han tomado la decisión de denunciar formalmente.

En segundo lugar, este informe identifica el público del Centro ALAC y contribuye a la construcción progresiva de una tipología de los denunciante. ¿Quién está reportando y desde dónde? ¿Cuáles son los logros y obstáculos encontrados?

Los reportantes de ALAC son, en su mayoría, hombres mayores de 30 años y relacionados con el sector público, ya sea como empleados o como contratistas. Habría sin duda que

profundizar en futuras investigaciones sobre la razón por la cual los jóvenes y las mujeres son menos proclives a reportar hechos de corrupción.

De igual forma, los reportantes son originarios de 28 departamentos, pero con mayor concentración en Bogotá, Cundinamarca, Antioquia y Valle del Cauca. ALAC es un servicio de alcance nacional, pero el mayor número de reportes provienen de las regiones centrales y más pobladas. A su vez, sería necesario comparar el número de reportes con el nivel de riesgos y hechos de corrupción existentes en estos lugares, así como comparar el número de reportes con las condiciones existentes para denunciar. Ello con el objetivo de demostrar si existe o no una relación entre el número de denuncias recibidas y las tendencias reales de corrupción en las regiones.

En tercer lugar, la naturaleza de los casos de presunta corrupción asesorados por ALAC concuerda con los demás análisis efectuados por la corporación Transparencia por Colombia. En efecto, este balance confirma que la mayoría de los casos están relacionados con corrupción administrativa, en particular con irregularidades en contratación pública. Asimismo, gran parte de los reportes están relacionados con irregularidades en los procedimientos internos de la administración pública, y más que todo en los sectores de educación, infraestructura, vivienda y medio ambiente, así como en procesos electorales. Un desafío para futuros informes será el de verificar si esta tendencia se mantiene orgánicamente o varía de acuerdo con situaciones coyunturales.



En cuarto lugar, el estudio de los casos relacionados con la pandemia del Covid 19 revela un aumento de los reportes de corrupción en 2020. Esto puede tener como causa una mayor indignación por el posible desvío de recursos relacionados con la salud pública, así como la situación de confinamiento, que como ya se señaló, pudo haber permitido a los ciudadanos contar con mayor tiempo para realizar los reportes a través de internet. Y si bien sigue siendo una hipótesis, es probable que los ciudadanos hayan considerado que tomaban menos riesgo al denunciar desde su casa.

Otro factor determinante fue la movilización de una cantidad enorme de recursos públicos desde el aparato estatal para responder a la emergencia sanitaria, y con ello la proliferación de los procesos de contratación directa. Por esta razón, la mayoría de los casos recibidos por ALAC en la época de la emergencia sanitaria estuvieron relacionados con contratación estatal por presuntos sobrecostos para entrega de mercados a la población vulnerable o para suministrar elementos médicos, así como la falta de experiencia o de idoneidad de los contratistas, favorecimiento de intereses políticos y abuso de la figura de la contratación directa. En otras palabras, los casos estuvieron relacionados con corrupción de tipo administrativo.

Finalmente, este análisis brindó la oportunidad de examinar el desarrollo de la asesoría legal, así como de plantear desafíos tanto internos como externos que debe enfrentar el Centro ALAC.

### **DESAFÍOS INTERNOS:**

- Mantener un diálogo constante con el usuario, motivarlo a participar activamente el desarrollo de su proceso y que esto conduzca al éxito de su caso.
- Optimizar los tiempos de asesoría.
- Cualificar la denuncia recopilando material probatorio de calidad.
- Brindar una orientación sobre la autoprotección del usuario y orientarlo ante las autoridades competentes para que garanticen su protección.
- Articular el trabajo de ALAC con otros mecanismos que promuevan la participación ciudadana y el control social a nivel local.
- Fortalecer el seguimiento de las denuncias en dialogo con autoridades competentes.
- Continuar y aumentar la divulgación de los servicios y alcances del Centro de Asesoría, con el fin de realizar un trabajo riguroso de divulgación, acompañamiento y capacitación pedagógica de la ciudadanía.
- Promover una red de organizaciones sociales locales que puedan facilitar los procesos de asesoría a la denuncia.



## **DESAFÍOS EXTERNOS**

- Dar un mayor valor al denunciante de corrupción y resaltar su importante trabajo para fortalecer y proteger su acción.
- Fortalecer, unificar y comprometer mejor el marco jurídico nacional sobre denuncia y protección.
- Brindar una respuesta eficiente a la denuncia ciudadana de la corrupción, así como darle una mayor agilidad en los debidos procesos de investigación institucional y judicial.
- Brindar una protección adecuada y eficiente a los denunciantes.

## **BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN.**

1. Base de datos interna del Centro de Asesoría Legal Anticorrupción 2017-2019.
2. Base de datos interna del Centro de Asesoría Legal Anticorrupción Casos Covid 24 de marzo a 11 de septiembre de 2020.
3. Transparencia Internacional. Barómetro Global de la Corrupción 2019: Opiniones y experiencias de los ciudadanos en materia de corrupción. Berlín: Transparencia Internacional, 2019.
4. Transparencia por Colombia.y Procuraduría General de la Nación. La reparación de las víctimas de la corrupción en Colombia, 2020.
5. Transparencia por Colombia. Ciudadanía Activa con los ojos puestos en los recursos Covid 19. 2020.
6. Transparencia por Colombia. Así se mueve la corrupción. Bogotá: Transparencia por Colombia, 2019.
7. Transparencia por Colombia. Corrupción en tiempos de paz. Bogotá: Transparencia por Colombia, 2017.
8. Transparencia por Colombia. Elecciones y Contratos. Bogotá: Transparencia por Colombia, 2019
9. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional: Boletín Técnico 2016. Bogotá, Dane: 2016.
10. Consultoría de Juan Camilo Morales para Transparencia por Colombia: Protección al denunciante. Bogotá, 2019.
11. Transparencia por Colombia. La denuncia de la corrupción y la protección al denunciante en Colombia. Bogotá: Transparencia por Colombia, 2020.