





PROYECTO

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA CAPACIDAD COLOMBIANA PARA AUMENTAR LA TRANSPARENCIA Y LA INTEGRIDAD (DCI-ALA/2013/330-003)

LINEA ESTRATEGICA: INTEGRIDAD PÚBLICA / GOBIERNO ABIERTO

LINEA DE ACCIÓN: PROTECCIÓN DE DENUNCIANTES

INVESTIGACIÓN PARA APOYAR LA CREACIÓN DE UN SISTEMA UNIFICADO DE PROTECCIÓN A DENUNCIANTES DE ACTOS DE CORRUPCIÓN

La investigación contiene i) un sondeo sobre prácticas de denuncia y actos de corrupción en Colombia, ii) una revisión sistemática sobre los canales de denuncia en 17 entidades públicas colombianas para reportar actos de corrupción que se presenten en el sector público y/o que afecten el erario público, iii) los requisitos y tipos de protección existentes para denunciantes de actos de corrupción en Colombia y, iv) el desarrollo de una propuesta para los arreglos institucionales necesarias para la implementación Ley de Protección a Reportantes de Actos de Corrupción, con base en experiencias internacionales y la legislación vigente en Colombia.

AUTOR: Martha Elena Badel Rueda

FECHA: Junio de 2016





Cláusula ad cautelam, aclaración y exoneración

Este documento se ha realizado con ayuda financiera de la Unión Europea. Las opiniones expresadas en él no reflejan necesariamente la opinión oficial de la Unión Europea.





Índice		
Introdu	cción	5
Plantear	miento del Problema	6
Objetivo	os de la Investigación	8
	Objetivo General	
	Objetivos Específicos	
Capítulo	o 1: Fundamentos teóricos	9
	Instrumentos internacionales	
a.	Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción	
b.	Principios Rectores del G20	
c.	Disposiciones de la OCDE	
d.	Principios de Transparencia Internacional para las legislaciones de Protección al	
De	enunciante	12
e.	Ley Modelo Convención Interamericana Contra la Corrupción	1 <i>6</i>
ii. I	Instrumentos Nacionales	16
a.	Protección a Denunciantes Fiscalía General de la Nación	22
b.	Procuraduría General de la Nación (Protección a Funcionarios Públicos denuncia	ıntes en
pro	ocesos disciplinarios)	
c.	Programa de Delación de la Superintendencia de Industria y Comercio	23
Capítulo	o 2: Experiencias jurídicas internacionales de protección al denunciante de a	ctos de
corrupc	ción	26
a.	Estados Unidos	26
b.	Reino Unido	27
c.	Australia	27
d.	Perú	28
e.	Bolivia	
f.	Chile	30
Capítulo	o 3: Resultados de sondeo, grupos focales y entrevistas a actores locales rel	evantes43
i. I	Metodología de levantamiento de información	43
a.	Estrategia de grupos focales y entrevistas	43
b.	Estrategia del sondeo WEB	44





ii.	R	Resultados	44
	a.	Grupos focales	44
	b.	•	
Cold	ombi	4: Los mecanismos de protección para denunciantes de hechos de corrupción en ia a través de los canales de denuncia. Estudio de caso de 17 entidades públicas de acional	el
		5. Los arreglos institucionales para la implementación del Proyecto de Ley de ón a Reportantes de Actos de Corrupción	64
Con	clusi	iones	81





Introducción

El presente documento contiene el informe final de la consultoría denominada "propuesta de investigación que genere insumos clave para un Sistema Unificado de Protección a Denunciantes de Actos de Corrupción". La consultoría, se desarrolló en el marco del proyecto anticorrupción ACTUE-Colombia financiado por la Comisión Europea y gestionado por la FIIAPP, cuyo propósito se centra en apoyar al Gobierno colombiano para aumentar su capacidad a la hora de prevenir y combatir la corrupción de una manera más eficaz¹.

A partir de los resultados de la asistencia técnica apoyada por EUROsociAL II, la Secretaría de Transparencia ha hecho consultas con varios actores relevantes, identificando la necesidad de llevar adelante una serie de estudios y análisis comparados que generen insumos indispensables para la creación de un sistema unificado de protección de reportante, a saber: i) llevar a cabo un sondeo que permita determinar la percepción ciudadana sobre mecanismos, canales y prácticas de denuncia de actos de corrupción y sobre protección a denunciantes de corrupción, ii) efectuar un análisis a fondo de los procesos y canales de denuncias con los que cuenta el Estado para reportar actos de corrupción que se presenten en el sector público y/o que afecten el erario público, requisitos y tipos de protección existentes para denunciantes de actos de corrupción en Colombia y iii) promover la unificación de estándares y aclarar arreglos institucionales que quedaría reflejada en la propuesta de Ley acerca de la protección de denunciantes.

La ejecución del contrato de consultoría, se efectuó entre el mes de febrero de 2016 a julio del 2015, para un total de 5 meses.





Planteamiento del Problema

En 2006, la Red Colombiana de Ciudades Cómo Vamos (RCCCV) presentó las cifras de denuncia en el país. Como resultado se obtuvieron datos alarmantes que demuestran tasas de denuncia muy bajas; Medellín, por ejemplo, se ubicó en el primer lugar con una tasa de denuncia del 41%, seguido por Bogotá y por Cali con un 39%. En el último lugar, apareció Cartagena con un 23%. En el 2011, Bucaramanga (incluyendo Floridablanca, Girón y Piedecuesta) incrementó sorpresivamente un 36% su tasa de denuncia, ubicándose en el primer lugar con un 63%, seguido por Bogotá (45%) y Cartagena (33%). La tasa de Valledupar e Ibagué descendió 7%, mientras que para Barranquilla se produjo una alarmante caída del 12%. A nivel internacional los datos no son tampoco muy alentadoras, según datos de Naciones Unidas, en México, Bolivia y Ecuador, el 92%, 85% y 80% de sus habitantes víctimas de un delito prefirieron callar y no reportar ante las autoridades.

En Colombia los actos de Corrupción volvieron conductas aceptadas por los ciudadanos. La Cuarta Encuesta Nacional Sobre Prácticas Contra el Soborno en Empresas Colombianas de 2015, liderada por Transparencia por Colombia y la Universidad Externado de Colombia, que contó con la participación de 673 directivos, reveló que un 91% de los empresarios considera que el soborno sigue siendo una práctica recurrente; para el 58% de los entrevistados "si no se pagan sobornos, se pierden negocios" y de hecho la encuesta revela que las empresas destinan en promedio un 17.3% del valor de los contratos para lograr su adjudicación.

Para un ciudadano colombiano denunciar un acto de corrupción se convierte en un acto de valentía, puesto que no están claras las medidas de protección con las que contará mientras se da curso a la denuncia entablada. Una de las principales razones del por qué la gente no denuncia es la falta de confianza en las autoridades y la falta de garantías del denunciante.

Se parte de la premisa que no existe una ruta clara que ampare a un denunciante de un acto de corrupción a nivel administrativo, disciplinario y penal. Premisa que a lo largo de la consultoría se revalúa y modera, porque en la investigación de medidas de protección y canales de denuncia, algunas entidades del orden nacional como la Fiscalía General de la Nación, receptores por naturaleza de denuncias, no cuentan con protocolos claros y públicos de denuncia que garanticen la protección y contrarresten los miedos a represalias, como perdida de trabajo, riesgos inminentes a la integridad física del testigo. Sin embargo, con la interlocución con las entidades como la Unidad Nacional de Protección, el Ministerio de Trabajo, la Procuraduría General, la propia Fiscalía General de la Nación se identifican unas Rutas de Protección que pueden proteger a los denunciantes de corrupción.





Ciertamente, si persiste una desconfianza en las instituciones por parte de los ciudadanos; así como los procesos de investigación largos que no solo desestimulan la denuncia, sino que alimentan la falta de confianza en las autoridades y la falta de garantías del denunciante.

En los últimos años, a nivel internacional se ha fomentado la denuncia de hechos de corrupción tanto en el sector público como en el sector privado, incrementado la importancia de la protección de denunciantes como un medio de reducir la corrupción.

En diversas legislaciones, se han desarrollado regímenes legales para incentivar el llamado whistleblowing y la protección de los reportantes. También en diversos tratados y normativas internacionales se han incluido requerimientos para que los países adopten legislación interna sobre la materia.

El gobierno colombiano consiente de esta situación, se encuentra trabajando en la reglamentación de un proyecto de ley para la "Protección al Denunciante de Actos de Corrupción".

El presente documento pretende recoger insumos de organismos internacionales, de legislaciones vigentes de otros países sobre la materia, y contrarrestarlo con los hallazgos que a nivel institucional se evidenciaron, con el fin de presentar una propuesta integral para el desarrollo e implementación de una Ley de Protección a Reportantes de Actos de Corrupción en Colombia.





Objetivos de la Investigación

i. Objetivo General.

Proponer una nueva estructura normativa de "Protección a Reportantes de Actos de Corrupción en Colombia", que recoja insumos de organismos internacionales, de legislaciones vigentes de otros países, y determinar los arreglos institucionales necesarios para hacer viable la implementación efectiva de la ley en el sector público y privado.

ii. Objetivos Específicos.

- Recopilar información de la legislación internacional y de la legislación vigente en Colombia, que contemple temáticas relacionadas con la "Protección a Reportantes de Actos de Corrupción en el sector público y privado".
- Recopilar y analizar de manera comparativa la información de 4 experiencias internacionales, para determinar fortalezas y debilidades del proyecto de ley de "Protección a Reportantes de Actos de Corrupción en el sector público y privado en Colombia".
- Realizar un sondeo sobre protección a denunciantes de corrupción
- Adelantar una investigación sistemática sobre los canales de denuncia con los que cuenta el Estado colombiano para reportar actos de corrupción que se presenten en el sector público.
- Proponer los arreglos institucionales que haya lugar para la implementación de proyecto de ley de "Protección a Reportantes de Actos de Corrupción en el sector público y privado en Colombia".
- Brindar recomendaciones sobre cómo fortalecer el proyecto de ley de protección al denunciante de actos de corrupción a la luz de la información recolectada.





Capítulo 1: Fundamentos teóricos.

i. Instrumentos internacionales

Algunos organismos internacionales han detectado la necesidad de implementar al interior de los países herramientas y legislaciones que conduzcan a proteger a los reportantes de actos de corrupción. En este orden de ideas, algunos organismos incluso han establecido guías y herramientas que abarcan los aspectos más importantes que se deben tener en cuenta para contar con una legislación robusta en esta materia.

A continuación, se detallan 5 Instrumentos internacionales publicados por organismos multilaterales que proporcionan recomendaciones sobre las temáticas que debería abordar una ley de protección a los denunciantes en los países interesados.

a. Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción

Aprobada en el 2003, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción es el único instrumento universalmente vinculante frente a temas de prevención y lucha contra la corrupción. Si bien la finalidad de la Convención es: a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; b) Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; c) Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos².; en el Articulo 33³ contempla disposiciones especiales sobre la protección de denunciantes de hechos de corrupción, señalando que "Cada Estado parte considerará la posibilidad de incorporar en su ordenamiento jurídico interno medidas apropiadas para proporcionar protección contra todo trato injustificado a las personas que denuncien ante las autoridades competentes, de buena fe y con motivos razonables, cualquier hecho relacionado con delitos tipificados en la presente Convención."⁴

Sin embargo, la Organización de las Naciones Unidad profundizo estas disposiciones a través de la "Guía Técnica De La Convención De Las Naciones Unidas Contra La Corrupción" en donde especifica los principales componentes que deben tener en cuenta los países que deseen formular o implementar legislaciones de Protección de Denunciantes de Actos de Corrupción. Entre los principales componentes se resalta:

² https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

³ El artículo 33 de la convención no es vinculante para los países signatarios.

⁴ https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf





- I. Inclusión de un Marco normativo
- 2. Participación de funcionarios públicos
- 3. Participación de la Ciudadanía
- 4. Disposiciones frente ante quién presentar la denuncia
- 5. Criterios para la presentación de denuncias
- 6. Medidas Protección de los denunciantes

Teniendo en cuenta las anteriores disposiciones generales, y al no establecer rutas específicas o delegar las responsabilidades en organismos específicos, la guía les da la libertad a los países de adaptarla de acuerdo a sus propios contextos.

b. Principios Rectores del G20

Los países miembros del G20, conscientes de la importancia de instaurar leyes y normativas referentes a la protección de denunciantes, se comprometieron a establecer medidas adecuadas para proteger a los denunciantes, y así esbozaron las mejores prácticas a manera de "Principios Rectores". Estos principios rectores ofrecen, una flexibilidad suficiente para permitir a los países interesados aplicarlos efectivamente, de conformidad con sus propias coyunturas tanto sociales como de ordenamientos jurídicos. Adicionalmente, brindan recomendaciones que se podrán seguir tanto para sistemas públicos como privados. ⁵

Son catorce los elementos relevantes que desglosan los principios rectores y que deben quedar plasmados en una legislación de protección al denunciante:

- I. Establecer la cobertura de la ley
- 2. Establecer la definición de que es conducta errónea o mal intencionada
- 3. Establecer la definición de "denunciante" (Whistblower)
- 4. Establecer canales de reporte Interno y regulaciones
- 5. Establecer canales de reporte externos (tercero- Público)
- 6. Procedimientos y medidas cuando las denuncias no proceden, pero no hubo denuncia mal intencionada.
- 7. Asegurar el anonimato de denunciante
- 8. Garantizar la confidencialidad del proceso
- 9. Establecer procedimientos internos para las revelaciones
- 10. Definición sobre las formas de retaliación protegidas
- 11. Recursos a los que pueden acceder los denunciantes que sufren retaliaciones
- 12. Establecimiento de sanciones para aquellos que ejerzan algún tipo de retaliación contra el denunciante

-

⁵ http://www.g20.org/English/index.html





- 13. Vigilancia o supervisión por parte de un tercero, que garantice el debido proceso.
- 14. Transparencia y rendición de cuentas sobre el uso de la legislación o procedimiento.

Dentro de las recomendaciones proporcionadas por el G20 se destacan cuatro áreas clave que necesitan mejorarse a través de ambos sectores —público y privado-:

- Protección cuando se usen otros canales de divulgación externos. Esto siempre y cuando el uso de esta vía esté justificado y se considere necesario: Contempla canales como: medios de comunicación, parlamentarios/legislativa, organizaciones no gubernamentales y sindicatos.
- Exige a las organizaciones contar con procedimientos y canales internos de divulgación. Estos procedimientos deben abarcar desde la denuncia, la investigación interna, y las medidas de protección de los denunciantes.
- Exigir a los Gobiernos y a las empresas la transparencia y la rendición de cuentas sobre el uso de la legislación, procedimientos, a través de la divulgación de sus principales logros. Ejemplo: como a través de la implementación de la ley se incentivó la denuncia.
- Garantizar el anonimato como incentivo para fomentar las denuncias de corrupción.
 Para ello, se resalta el uso de la tecnología actual, pues permite que desde la denuncia haya anonimato y confidencialidad en el proceso.

c.Disposiciones de la OCDE

La Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico- OCDE ha desarrollado diversos instrumentos para aumentar la conciencia y el desarrollo de políticas basadas en las buenas prácticas internacionales⁶. En algunos de estos

instrumentos recomienda a los países adherentes implementar sistemas de protección a denunciantes⁷. Los instrumentos que se resaltan en esta materia son: la Convención para Combatir el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales, Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros, las Mejoras en la Conducta Ética del servicio público, los Principios de Gobierno Corporativo, y las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales.

⁶ http://www.oecd.org/gov/ethics/whistleblower-protection.htm

⁷ http://www.oecd.org/gov/ethics/whistleblower-protection.htm





Sin embargo en la pasada conferencia de Sans Petersburgo de noviembre de 2015 señalaron los principales alcances de una ley de protección. Entre estos⁸:

- 1. Definición de acción discriminatoria o de retaliación
- 2. Reporte Externo e Interno
- 3. Reporte anonimo y confidencial
- 4. Criterios de buena fe y duda razonable
- 5. Incentivos de denuncia y penalidades por retaliaciones

En este mismo sentido, la OCDE establece tres grandes retos para que los países trabajen en materia de protección al denunciante:

- Promover la implementación internacional de estándares para el sector público y el privado en protección de denuncias y proveer guías sobre derechos y obligaciones cuando se reporta una mala conducta.
- Desarrollar datos, parámetros e indicadores sobre la eficacia del marco de protección de los denunciantes
- Promover mecanismos de protección de reportes y promover controles internos para prevenir la retaliación en las compañías, a través de programas de cumplimiento y ética.

d. Principios de Transparencia Internacional para las legislaciones de Protección al Denunciante

Transparencia Internacional como organización mundial líder en la lucha contra la corrupción reconoce el papel de la denuncia de irregularidades al interior de una entidad pública o privada, como un elemento esencial en la lucha contra la corrupción. Por ello, se constituye como indispensable que los países que implementen políticas en la materia proporcionan canales de divulgación claros y accesibles para los denunciantes, establezcan medidas de protección de los denunciantes contra cualquier forma de represalia, y aseguren que la información que se divulgue puede ser utilizada para avanzar en las reformas a las que haya lugar.

Para garantizar que los denunciantes tengan la posibilidad de optar por esa protección y puedan sentirse seguros de hacer la divulgación, Transparencia Internacional recoge una serie de principios que sirven de guía para el fortalecimiento de legislaciones existentes y la formulación de nuevas⁹. Se trata de 27 principios recogidos en 5 temáticas grandes así¹⁰:

 $^{^8}$ Leah Ambler, Towards comprehensive public & private sector Whistleblower protection, OCDE Anti-Corruption Division. Sant Petersburg, November 2015.

⁹ http://www.transparency.org/whatwedo/activity/our_work_on_whistleblowing

¹⁰ http://www.transparency.org/files/content/activity/2009 PrinciplesForWhistleblowingLegislation EN.pdf





Tabla No I Principios de una Ley de Protección a Denunciantes Transparencia Internacional

Definición	Denuncia de irregularidades - la divulgación de información sobre un delito percibida en una organización, o el riesgo de los mismos, a las
	personas o entidades que cree que son capaces de efectuar la acción.
	Divulgación de información - La legislación deberá garantizar y promover la divulgación de la información con el fin de evitar daños y sanción.
Principios rectores	3. Protección del denunciante - la ley debe establecer protecciones robustas y completas para los denunciantes, asegurando sus derechos y garantizar el anonimato y la confidencialidad.
	4. Ámbito de aplicación - la ley protegerá las revelaciones que contemplen irregularidades como: delitos, violación de leyes peligro para la salud, la seguridad o el medio ambiente, y el encubrimiento de cualquiera de estas.
Ámbito de aplicación	5. Cobertura - la ley se aplicará a todas las personas en riesgo de sufrir retaliaciones, incluyendo tanto a los empleados públicos y privados incluyendo: consultores, contratistas, personas en formación, voluntarios, trabajadores temporales, antiguos empleados.
	6. Presunción de buena fe - la ley se aplicará a las revelaciones hechas de buena fe, bajo el entendido que la información revelada es verídica. Las falsas denuncias podrán ser manejado a través de los mecanismos de derecho civil y penal.
	7. Incentivar sistemas internos de denuncia - la ley fomentará la creación y utilización de sistemas de denuncia seguros y de fácil acceso para irregularidades internas. Así mismo establece la conveniencia de garantizar procedimientos para una investigación exhaustiva, oportuna e independiente, así como de establecer mecanismos de seguimiento.
procedimientos de divulgación	8. Incentivar sistemas externos de denuncia - en todo momento, la ley deberá prever la denuncia externa, a través de organismos reguladores, legisladores, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil.
	9. Establecer mecanismos de salvaguarda cuando la información revelada afecte la seguridad nacional – cuando la divulgación se refiera a asuntos de seguridad nacional, se deben establecer procedimientos de salvaguardia para la presentación de la información con el fin de garantizar el debido proceso, sin exposición externa innecesaria.





	10. Participación de los denunciantes - la ley debe reconocer el denunciante como actor activo y crítico, por lo cual se le debe informar de cualquier novedad sobre el proceso.
	Recompensas - dependiendo del contexto local, se considerará la conveniencia de incluir mecanismos adicionales para fomentar la divulgación, tales como u recompensas.
	12. Protección de la identidad - la ley debe garantizar que la identidad del denunciante no podrá ser revelada sin el consentimiento de la persona.
	13. Protección contra retaliaciones- la ley protegerá contra cualquier retaliación sufrida como consecuencia de la denuncia de irregularidades. Esto se aplicará a todos los tipos de medidas incluido: el despido, sanciones laborales, transferencias punitivas, acoso, pérdida de beneficios.
	14. Carga probatoria - corresponderá al empleador establecer las motivaciones por las cuales se realizó la denuncia.
Protección	15. Renuncia de responsabilidades - cualquier divulgación hecha en el marco de la ley disfrutará de inmunidad ante un procedimiento disciplinario y en virtud de las leyes penales, civiles y administrativas, incluyendo la difamación y la calumnia.
	16. No hay sanciones para las denuncias que no procedan - la ley protegerá cualquier divulgación que se hizo, siempre y cuando se trate de un error honesto.
	17. Derecho a negarse - la ley contemplará la participación del delator en la presunta irregularidad sin ninguna sanción o desventaja como resultado.
	18. No omisión - la ley invalidará cualquier norma o acuerdo privado en la medida en que obstruya la legislación.
Aplicación	19. Autoridad competente - la ley podrá crear un organismo independiente (o designar a uno ya existente) para recibir e investigar denuncias de represalias. Esto puede incluir la facultad de emitir recomendaciones vinculantes de primera instancia o , transferir las denuncias ante las autoridades fiscales y reglamentarias pertinentes.





	20. Apelación ante cortes - cualquier denunciante que crea que ha sufrido un perjuicio tendrá derecho a un juicio justo ante un foro imparcial con pleno derecho de apelación.
	21. Medidas compensatorias - la ley preverá medidas compensatorias provisionales y cautelares, por cualquier dolor y el sufrimiento ocasionado, por pérdida de ganancias y por los honorarios de abogados, entre otros. La ley también debe considerar el establecimiento de un fondo para la indemnización en caso de insolvencia del demandado.
	22. Interferencia - cualquier acto de represalia o interferencia con la divulgación del denunciante deberá considerarse en sí misma mala conducta y estará sujeto a acciones disciplinarias.
	23. Legislación específica - con el fin de garantizar la seguridad, la claridad y la aplicación integral de la ley, en los casos en los que se considere necesario se recomienda establecer enfoques sectoriales.
	24. La ley creará o designará un organismo público para proporcionar asesoría al público en general en todos los asuntos relacionados con la denuncia y seguimiento de irregularidades. Así como para promover medidas de concientización pública.
Estructura legislativa, operación y revisión	25. Publicación de datos - la ley otorgará a los organismos públicos y privados facultades para publicar las revelaciones, perjuicios, procedimientos y resultados, manteniendo el anonimato del denunciante.
	26. Participación de múltiples actores - es fundamental que el diseño y la revisión periódica de la legislación involucre las principales partes interesadas, incluidos los sindicatos, asociaciones empresariales y organizaciones de la sociedad civil.
	27. Los medios de comunicación - no se debe establecer nada en la ley que vaya en detrimento de los derechos de los periodistas a proteger sus fuentes, incluso en el caso que las revelaciones sean de tipo religioso, erróneas o mal intencionadas.

Estos principios, recopilan las experiencias de legislaciones vigentes de protección del denunciante. Tienen el propósito de ser principios que deben ser adaptados a los contextos específicos de cada país y los marcos legales existentes de guía.

Los principios toman en consideración las lecciones aprendidas de las legislaciones existentes y su implementación en la práctica; adicionalmente han recogido los aportes de expertos en





temas de denuncias, funcionarios gubernamentales, instituciones académicas, institutos de investigación y organizaciones no gubernamentales de todas las regiones. Si bien se constituyen como unos principios muy completos, estos deben adaptarse a los contextos políticos, sociales y culturales de los distintos países, y sus marcos normativos existentes.

e. Ley Modelo Convención Interamericana Contra la Corrupción

La Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC), de la Organización de Estados Americanos (OEA), contempla en su Artículo III, "Medidas preventivas", la protección de denunciantes en los siguientes términos: "A los fines expuestos en el Artículo II121 de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer: (...) 8. Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno¹¹."

La implementación de la protección a denunciantes en los Estados Parte, ha sido promovida por la OEA a través de la Ley Modelo sobre Protección a personas que denuncian actos de corrupción. Si bien la Ley Modelo no es una regulación obligatoria para los Estados Parte de la Convención y no ha sido adoptada como ley nacional por ninguno de ellos; se constituye como una herramienta de orientación y monitoreo, ya que justamente tiene por finalidad la implementación de la Convención en las legislaciones nacionales.

La ley modelo puede ser descargada en la página de la OEA o en el siguiente link http://www.oas.org/juridico/spanish/ley_modelo_protec_denun.htm

Es importante señalar que la Ley Modelo se basa principalmente en la Whistleblower Protection Act de los Estados Unidos y recoge a su vez algunos elementos de leyes de otros países, analizando fortalezas y debilidades e intentando combinar las mejores prácticas expuestas en ellas.

Esta ley ampara a funcionarios públicos como a particulares, a toda persona sujeta a la legislación del país; es decir naturales jurídicos, sin importar el sexo, la edad, orientaciones políticas, religiosas o sexuales.

ii. Instrumentos Nacionales

¹¹ www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-58.html





En Colombia, el deber de denunciar es una obligación legal contemplada en diferentes ordenamientos de acuerdo a la naturaleza de la infracción cometida.

El código de Procedimiento Penal establece:

Artículo 67. Toda persona debe denunciar a la autoridad los delitos cuya comisión tenga conocimiento y deban investigarse de oficio.

El servidor público que conozca de la comisión de un delito que deba investigarse de oficio, iniciará sin tardanza la investigación que tuviere competencia para ello, en caso contrario, pondrá inmediatamente el hecho en conocimiento ante la autoridad competente.

El Código Único Disciplinario en su artículo 24, prescribe los deberes de todo servidor público, de los cuales encontramos: "24. Denunciar los delitos, contravenciones y faltas disciplinarias de los cuales tuviere conocimiento salvo las excepciones de ley". Hoy en el Art. 39 Numeral 24 del Proyecto de Ley Nuevo Código Único Disciplinario

El deber de las personas de denunciar los delitos, obviamente conlleva la preservación de la garantía constitucional prevista en el artículo 33, en el sentido de que "nadie podrá ser obligado a declarar contra sí mismo o contra su cónyuge, compañero permanente o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil". En tal virtud, no se tipifica la conducta punible cuando quien tiene conocimiento de un hecho punible se encuentra cobijado por la previsión contenida en la referida norma.¹²

El deber de denunciar una conducta ilícita comporta, además, una carga pública general para todas las personas que han tenido conocimiento de su ocurrencia, que resulta razonable y proporcionada con la finalidad que el mismo persigue.

Las personas a quienes se impone el mencionado deber, cuentan con la protección que se deriva de la obligación que se impone a la Fiscalía en el art. 250-4 de "velar por la protección de las víctimas, testigos e intervinientes en el proceso". Es deber del Estado asegurar la protección de los denunciantes y si las autoridades competentes incumplen esta obligación, el ordenamiento jurídico contempla los mecanismos apropiados para exigirles la correspondiente responsabilidad, con lo cual se garantiza la efectividad de dicho deber.

En Colombia *la protección a denunciantes* se encuentra reglamentada de la siguiente forma:

_

¹² Sentencia No. C-067/96





Tabla No 2

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

NORMA	MATERIA
Ley 418 de 1997	Título I artículo 67 (modificado por art.4 Ley 1106 de
	2006 Se crea el Programa de Protección a Testigos, Victimas
	e Intervinientes en el Proceso y Funcionarios de la Fiscalía 13
	mediante el que se otorga protección integral y asistencia
	social lo mismo que a sus familiares hasta el cuarto grado de
	consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil y al
	cónyuge, compañera o compañero permanente, cuando se
	encuentren en riesgo de sufrir agresión o que sus vidas corran
	peligro por causa o con ocasión de la intervención en un proceso
	<u>penal</u> . En los casos en que la vida del testigo o denunciante
	se encuentre en peligro, la Fiscalía protegerá la identidad de
	los mismos.
	Mediante Resolución 0-5101 de 2008 la Fiscalía General
	reglamenta el programa ¹⁴
Ley 418 de 1997	Artículo 80 (prorrogada vigencia por la Ley 782 de 2002,
	1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014) La
	Procuraduría General de la Nación creará y administrará un
	programa de protección a testigos, víctimas e intervinientes en los

¹³ El programa de protección de la Fiscalía es de los tres más antiguos del mundo, en primer lugar está el italiano, le sigue el de Estados Unidos y luego el de Colombia. Fue creado al mismo tiempo que nació la Fiscalía, porque se vio la necesidad de proteger a las personas que declaraban en contra de quienes cometían delitos. Sin embargo, el Programa ha enfrentado dificultades y perdido credibilidad de acuerdo con informes de medios de comunicación y otras fuentes por los llamados "falsos testigos". En el 2013, La Oficina de Protección a Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación emprendió una campaña institucional en diferentes medios de comunicación, con el fin de invitar a los colombianos a denunciar en la línea 01 8000 916 111 hechos delictivos y poder ser beneficiados con el programa de protección a la vida e integridad personal de las víctimas, testigos e intervinientes en los procesos penales. El propósito que los ciudadanos se enteren de los beneficios que existen por colaboración con la justicia y la importancia de poner en conocimiento del ente de investigación todo hecho delictivo. La propuesta contó con el apoyo económico de la Unión Europea y del Ministerio del Interior pretende ampliar la cobertura informativa en las áreas del país en donde se registra el mayor número de delitos relacionados con testigos que hacen parte de procesos penales. La campaña publicitaria en medios radiales incluye emisoras en las poblaciones de Apartadó, Bello, Envigado, Rionegro y Turbo en Antioquia con un 12 por ciento del presupuesto, y otros municipios y capitales en el Atlántico, Córdoba, Magdalena y Bogotá. Los lugares fueron sugeridos por las estadísticas donde se registra niveles altos de delincuencia del país. Según el proyecto publicitario, en estos lugares se han realizado estudios sobre la veracidad de las versiones de los testigos, el posible origen y la gravedad de las amenazas y situaciones de riesgo, víctimas, testigos e intervinientes en las investigaciones y procesos penales.

¹⁴ La Resolución No. 0-5101 de 2008, señala que en los términos establecidos por la ley, podrán ser objeto del Programa de Protección y Asistencia de la Fiscalía General de la Nación las víctimas, testigos e intervinientes, los fiscales y los servidores de la Entidad cuando se encuentren en riesgo de sufrir agresión, o sus vidas corran peligro, por causa o con ocasión de la intervención en un proceso penal de conocimiento de la Fiscalía General de la Nación, siempre que el riesgo sea calificado como extraordinario o extremo. De igual manera, el numeral 9) del artículo 4 de la precitada Resolución define como soporte del programa de protección lo siguiente: "Todo procedimiento de protección se fundamentará, en la existencia del nexo causal directo entre participación procesal eficaz para la administración de justicia y los factores de amenaza y riesgo derivados de esa colaboración".





Ley 418 de 1997, modificada y	procesos disciplinarios y a funcionarios de la Procuraduría, al cual se aplicarán, en lo pertinente, las disposiciones de este título, incluyendo lo previsto en el parágrafo del Artículo 70, en el Artículo 76 y en el parágrafo del Artículo 79 de la presente ley. Artículo 81: El Gobierno Nacional pondrá en
prorrogada por las Leyes 548 de	funcionamiento un programa de protección a personas, que
1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006	se encuentren en situación de riesgo inminente contra su
•	vida, integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas
	con la violencia <u>política o ideológica, o con el conflicto armado</u>
	<u>interno</u> ".
LEY 975 DE 2005 Reglamentada	Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación
parcialmente por los Decretos	de miembros de grupos armados organizados al margen de
Nacionales 4760 de 2005, 690,	la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución
2898 y 3391 de 2006,	de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para
Reglamentada por el Decreto	acuerdos humanitarios. Establece en su Art. 13 que en
Nacional 3011 de 2013	Audiencia Preliminar desmovilizados y/o miembros de
	grupos armados se podrá tramitar la adopción de medidas
	para la protección de víctimas y testigos
Ley 1340 de 2006	Por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo. Sólo aquellas que ocurren en un ámbito de relaciones de dependencia o subordinación de carácter laboral. Cuando las conductas descritas en el artículo 7° de esta Ley tengan ocurrencias en privado, deberán ser demostradas por los medios de prueba reconocidos en la ley procesal civil. Art. 8 Los reglamentos de trabajo de las empresas e instituciones deberán prever mecanismos de prevención de las conductas de acoso laboral y establecer un procedimiento interno, confidencial, conciliatorio y efectivo para superar las que ocurran en el lugar de trabajo. Los comités de empresa de carácter bipartito, donde existan, podrán asumir funciones relacionados con acoso laboral en los reglamentos de trabajo.
Ley 1340 de 2009	Artículo 14 de la señala que la Superintendencia de
	Industria y Comercio SIC podrá conceder beneficios a las
	personas naturales o jurídicas que hubieren participado en
	una conducta que viole las normas de protección a la
	competencia, en caso de que informen a la autoridad de
	competencia acerca de la existencia de dicha conducta y/o
	colaboren con la entrega de información y de pruebas, incluida la





identificación de los demás participantes, aun cuando la autoridad de competencia ya se encuentre adelantando la correspondiente actuación.(. . .)"

Decreto 4912 de 2011

Por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección.

Art. I Organizar el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón del ejercicio de su cargo, en cabeza de la Unidad Nacional de Protección, la Policía Nacional y el Ministerio del Interior.

Art. 3 Define 9. Medidas de protección: Acciones que emprende o elementos físicos de que dispone el Estado con el propósito de prevenir riesgos y proteger los derechos a la vida, integridad, libertad, y seguridad personal de los protegidos. 13. Protección: Deber del Estado colombiano de adoptar medidas especiales para personas, grupos o comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo, que sean objeto de este Programa, con el fin de salvaguardar sus derechos.

Artículo 5°. Protección. La población objeto de protección del Programa de qué trata este Decreto podrá serlo en razón a su situación de riesgo extraordinario o extremo, o en razón del cargo.

Artículo 6°. Protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo. Modificado por el art. 2, Decreto Nacional 1225 de 2012. Son objeto de protección en razón del riesgo:

- 8. Periodistas y comunicadores sociales.
- 10. Servidores públicos que tengan o hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la política de derechos humanos y paz del Gobierno Nacional.
- 14. Apoderados o profesionales forenses que participen en procesos judiciales o disciplinarios por violaciones de derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario





Artículo 49. Cooperación. En desarrollo de las actividades de los programas de prevención y protección, los ejecutores del mismo podrán celebrar convenios de cooperación con otras entidades públicas o privadas y con organismos nacionales e internacionales, con sujeción a las normas legales vigentes, con el fin de recibir asistencia técnica o apoyo a través del suministro de recursos y medios destinados a la protección de los beneficiarios.

Decreto 1523 de 2015

Artículo 2.2.2.29.1.1. La Superintendencia de Industria y Comercio –SIC- concederá beneficios a las personas naturales y jurídicas colaboren en la detección y represión de acuerdos restrictivos de la libre competencia, en los que hubieran participado en su condición de del mercado o facilitadores. 15

Artículo 2.2.2.9.2.1. Presunción. Para efectos de conceder beneficios por colaboración, se presumirá que solicitante no es Instigador o promotor del acuerdo anticompetitivo. El que afirme que otro es instigador o promotor del acuerdo anticompetitivo <u>deberá probarlo</u>.

Artículo 2.2.2.9.2.3. Requisitos para marcar el momento de entrada al Programa de Beneficios por Colaboración.

- 1.- Reconocer la participación en el acuerdo anticompetitivo.
- 2.- Suministrar información por lo menos sucinta sobre la existencia del acuerdo, su forma operación, el producto involucrado, y los participantes en mismo.

Hecha la solicitud con el lleno los requisitos aquí establecidos, se entenderá definido el momento de entrada al Programa de Beneficios por Colaboración.

Fuente: Elaboración Propia.

Si bien encontramos diversidad de protecciones en la legislación penal, laboral y disciplinaria, y recientemente la implementación de un nuevo régimen de beneficios por colaboración (delación) para la detección, investigación y sanción de carteles empresariales desde la SIC; los amparos presentan un sinnúmero de debilidades como lo reconocen los propios órganos de fiscalización y control y hay vacíos legales que se deben llenar cuando se trata de la protección de la persona que denuncia un acto de corrupción en su entorno de trabajo principalmente.

¹⁵ Los programas de delación, clemencia o beneficios por colaboración son la herramienta más efectiva en el mundo para detectar los carteles empresariales y salvaguardar a los consumidores, la economía y el buen funcionamiento de los mercados.





a. Protección a Denunciantes Fiscalía General de la Nación.

Por ejemplo, en el caso del Programa de Protección a Denunciantes de la Fiscalía General de la Nación, la protección a los denunciantes de delitos de corrupción, opera de la misma manera en todos los casos que hoy día se hayan cobijados dentro del este Programa. Dicho en otras palabras, tanto en uno como en otro, será el fiscal encargado del caso el que solicitará la Evaluación de Amenaza y Riesgo ante esta Dependencia, la cual será la encargada a través de los funcionarios adscritos a ella, de establecer si la persona que demanda la protección realmente reúne o no los requisitos legales establecidos por el Programada. Solo una vez efectuado lo anterior se procederá a la calificación real del riesgo, momento en el cual se determinará de acuerdo al análisis y estudio que del caso se haga, si en efecto el mismo se hace merecedor o no del apoyo que el Estado brinda a través de este programa. 16

De acuerdo con información estadística de la Fiscalía General¹⁷ Dirección Nacional de Protección y Asistencia en el 2014 se atendieron en promedio 233 solicitudes de protección¹⁸ y en los dos primeros meses del 2015 había descendido a 74 solicitudes en promedio. La mayoría de las personas excluidas del programa (94%) han sido por incumplimiento de las normas.

En el Programa de Protección y Asistencia y se evidencia que se presentaron 2.715 solicitudes de protección, de manera que se generaron 2.106 misiones de evaluación. Por consiguiente, quedaron 609 solicitudes que no fueron competencia del programa o que ya han sido tramitadas por otras autoridades o por el mismo afectado. Por lo anterior, se dio trámite a 734 incorporaciones que ingresan al programa, las cuales cumplen con los requisitos establecidos por la Resolución 5101 de 2008.

Del número casos ingresados entre el 2008 -2013 un porcentaje que no supera en promedio 1,5% asociado a delitos de corrupción. En Anexo No 1 se puede consultar una infografía descriptiva sobre la Ruta.

¹⁶ Programa de Protección a Denunciantes Fiscalía General de la Nación. Consultado en: http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_col_fgn-prog.pdf

¹⁷ Informe de Gestión 2014-2015 Fiscalía General de la Nación Pág. 70 a 74.

¹⁸ La información estadística desafortunadamente no está desagregada por tipos penales o procesos en los que se ha brindado protección a testigos o denunciantes y víctimas.





b. Procuraduría General de la Nación (Protección a Funcionarios Públicos denunciantes en procesos disciplinarios).

Así mismo, la propia Procuraduría General de la Nación¹⁹ ha reconocido: "La PGN no cuenta con mecanismos para evitar variaciones en las versiones de los denunciantes y los mismos denunciado, de tal manera que le permitiera la Procuraduría establecer de manera más ágil <u>la verdad, a través de sistemas de protección</u>. El mayor incentivo está relacionado con la misma sanción a los servidores denunciados y la publicación de los fallos sancionatorios de mayor impacto." Reconocimiento a pesar que la propia ley y el Estatuto Disciplinario establece para este ente la obligación de contar con un programa de protección a para los denunciantes en procesos de responsabilidad disciplinaria.

c.Programa de Delación de la Superintendencia de Industria y Comercio²⁰

Las recientes reglas para dar inicio al **proceso de delación** logran <u>mayor seguridad jurídica sobre</u> <u>la llegada al programa</u>; se mantiene el beneficio para el primer delator y se reduce el beneficio para el segundo delator, como veremos a continuación.

Quien sea el primero en delatar ante la SIC la existencia de un cartel empresarial y **aporte pruebas e información** suficiente sobre su funcionamiento, modalidad, empresas que lo conforman y personas naturales involucradas, obtendrá el 100% de la reducción de la multa a imponer (exoneración); al segundo delator se le podrá otorgar entre el 50% y el 30% de reducción, siempre y cuando cumpla con la obligación de dar información y adjuntar pruebas que la autoridad no tenga, y no haya suministrado el primer delator. Bajo el régimen anterior, el segundo delator podía obtener una reducción de hasta del 70% de la multa a imponer, porcentaje que al resultar alto y cercano al del primer delator, podría estar desincentivando la llegada de un primer delator, que siempre resulta ser el más importante y oportuno.

Otros de los aspectos interesantes de este decreto es la <u>multiplicidad de los canales para presentar las delaciones</u>; se podrán hacer por a) correo electrónico, b) por escrito radicado, u oralmente ante el funcionario designado para el efecto y a partir de ese momento, se entenderá que tiene prioridad sobre otros delatores (primero en el tiempo, primero en el derecho).

¹⁹ Presentación de la Procuraduría General sobre Avances de la Convención Interamericana Cuarta Ronda Países Evaluadores Guatemala y Costa Rica. Consultada en :

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Atencin%20al%20Ciudadano/Proteccion%20al%20denunciante.pdf

²⁰ Información consultada en http://www.sic.gov.co/drupal/beneficios-por-colaboracion





Para ser admitido en el programa de beneficios por colaboración, el delator (empresa o persona natural), deberá reconocer y confesar su participación en el cartel, allegar información sobre la existencia del acuerdo anticompetitivo, su funcionamiento, el producto o servicio involucrado y las demás empresas participantes o comprometidas en la cartelización. Con estas actuaciones se inicia el proceso de negociación de beneficios con la Superintendencia de Industria y Comercio, y la recolección y valoración de las pruebas, para determinar si la autoridad firma o no un acuerdo con la empresa (interesante para efectos de la protección que el proyecto de ley espera desarrollar para personas jurídicas) o persona natural delatora.

La posterior firma de un acuerdo en el que se exonere al delator de la multa a imponer por su conducta ilegal —o en el que se le reduzca la misma-, estará supeditada a:

- a) que el delator allegue evidencia útil sobre el funcionamiento del acuerdo anticompetitivo,
- b) cumpla con las instrucciones impartidas por la SIC, y
- c) termine su participación en el cartel en los términos establecidos por la Autoridad.

Delator que haya determinado la existencia del cartel empresarial y la permanencia de sus integrantes <u>bajo coacción o grave amenaza no podrá recibir beneficios</u>

La nueva normatividad también abre la posibilidad para que quien haya sido, en un principio, el determinador o promotor del acuerdo, pero no haya coaccionado o amenazado la participación de los demás miembros del acuerdo anticompetitivo a lo largo de toda su existencia, pueda también recibir los beneficios por colaboración.

Lo anterior significa que, si la empresa instigadora o determinadora del cartel ejerció coacción o amenazas que llevaron a los demás a tener que participar en el acuerdo, y dichas amenazas o coacciones se mantuvieron durante todo el tiempo de existencia de la práctica anticompetitiva, el determinador no puede acceder a los beneficios de la delación. Pero si por el contrario, la coacción o las amenazas cesaron en algún momento de la existencia del cartel empresarial, o si no existieron, el delator sí podrá ser admitido en el Programa de Beneficios por Colaboración.

Beneficios adicionales (amnesty plus) para quien, siendo segundo delator en un cartel empresarial, denuncie su participación en otro.

Oportunidad para que el delator solicite ser admitido en el Programa de Beneficios por Colaboración. La nueva reglamentación prevé una reducción en la





oportunidad procesal para delatar la existencia de un cartel ante la Autoridad y ser admitido en el Programa de Beneficios por Colaboración. Anteriormente, la oportunidad vencía con el Informe Motivado del Delegado para la Protección a la Competencia al Superintendente de Industria y Comercio, lo cual generaba retardos en la decisión de los investigados de colaborar o no.

Ahora, <u>la oportunidad para delatar precluye con la presentación de los descargos</u>, regla con la que se busca que en una etapa temprana de las investigaciones la autoridad advierta si en la misma va ha haber o no colaboración de los presuntos cartelistas, generando la posibilidad de que uno de los aparentes colusores investigados se le adelante al otro con el fin de obtener los beneficios por delación.

Son varios los elementos que resulta interesante revisar a profundidad en los productos de la consultoría subsiguientes tales como:

- a) Evaluación de pruebas e información
- b) Mecanismos para presentar la solicitud de protección
- c) Requisitos para admisión al Sistema de Protección
- d) Reglas Claras para la Coordinación y Cooperación interinstitucional
- e) Circunstancias en las que se pierden los beneficios
- f) Beneficios en materia penal y procesal.

En Anexo No 2 se puede consultar una infografía descriptiva sobre la Ruta.





Capítulo 2: Experiencias jurídicas internacionales de protección al denunciante de actos de corrupción.

Actualmente, hay más de 30 países han adoptado alguna norma o ley especifica que protege a los denunciantes de actos de corrupción. Si bien en el capítulo anterior, pudimos desglosar algunas recomendaciones en herramientas internacionales sobre los contenidos de una legislación de protección del denunciante, es claro, que no hay un modelo establecido y que cada país enfrenta sus propios retos estableciendo legislaciones que se ajusten a su coyuntura política, social y a su propia estructura organizacional.

En el presente capítulo, se expone el análisis de seis (6) experiencias internacionales de países que cuentan con sistemas de protección a denunciantes de actos de corrupción implementados. Para la selección de las experiencias se tuvo en cuenta los siguientes parámetros:

Tres (3) países con sistemas de protección a denunciantes de actos de corrupción desarrollados e implementados satisfactoriamente en contextos distintos al colombiano-anglosajón.

Tres (3) países con sistemas de protección a denunciantes de actos de corrupción desarrollados e implementados satisfactoriamente con características socio-culturales cercanas o parecidas a la realidad de Colombia.

Para el análisis de estas experiencias, se tuvo en cuenta la estructura, funcionamiento y operatividad de cada uno de los sistemas, teniendo en consideración las medidas de protección que se brinda a las personas que se acogen, las entidades que intervienen en el proceso y cómo está implementado el sistema en la estructura de cada uno de los Estados.

a. Estados Unidos

La Whistleblower Protection Act de 1989, es por excelencia un referente en materia de protección al denunciante, incluso como se mencionó en el capítulo anterior la Organización de Estados Americanos – OEA adopto algunas buenas prácticas para desarrollar su Ley Modelo.

Esta ley se promulgó para proteger <u>a los empleados del gobierno</u> que denuncian actos indebidos en su lugar de trabajo. Las protecciones amparadas por la Whistleblower Protection Act son netamente reactivas, es decir aplicables cuando una acción de represalia ya fue tomada en contra del denunciante a causa de la denuncia realizada. Entre las medidas de protección que contempla la ley se encuentran arreglos económicos entre el empleado y el empleador,





conciliaciones, indemnizaciones monetarias por tiempo no laborado, por ascensos o no reconocimiento de bonos o horas extras, asistencia especial (psicológica), entre otros.

La persona cuenta con un tiempo límite de tres meses, una vez presentada la acción de represalia, para realizar la denuncia correspondiente. Una vez presentada la denuncia se procede a realizar una investigación exhaustiva para comprobar que el acto de represalia efectivamente sucedió y se procede a dar la protección.

La investigación sobre la represalia, no lleva una ruta paralela a la investigación de la denuncia del acto indebido.

En el Anexo No 3 se puede consultar una infografía descriptiva sobre esta ley.

b. Reino Unido

Public Interest Disclosure Act del Reino Unido, vigente desde 1999.

Se constituye como la ley que protege a los individuos públicos o privados que han realizado alguna revelación de interés público, en contra de represalias laborales. Su estrecha relación con el tema laboral, tiene que ver con que es parte integral de la Employment Rights Act, y por ello su aplicación corresponde a situaciones en el marco de la relación de trabajo.

Se destaca la promoción de esta ley de canales y protocolos de revelación al interior de las entidades públicas y privadas, lo que conlleva a que los problemas por revelaciones pocas veces salgan del ámbito interno al externo. Lo anterior, no significa que la denuncia no pueda trascender de la entidad, e incluso cuando trasciende puede llevarse ante un Tribunal de Empleo, quien deberá conducir el caso y establecer las medidas. Dada su naturaleza, las medidas de protección que contempla son netamente laborales.

En el Anexo No 4 se puede consultar una infografía descriptiva sobre esta ley.

c. Australia

Australia, contempla siete leyes especiales sobre whistleblowing a nivel estatal y territorial, entre estas el Public Interest Disclosures Act²¹ de 1994 y la Ley de Sociedades Federales de 2004. La primera es específica para el sector público y la segunda para el sector privado.

²¹ http://www.austlii.edu.au/au/legis/nsw/consol_act/pida1994313/s20.html





Public Interest Disclosures Act proporciona protección para los empleados públicos que reportan actos indebidos dentro de su organización. Para ello, realiza investigaciones exhaustivas que permitan probar las acciones de represalia y adopta medidas de protección a favor del denunciante.

La Public Interest Disclosures Act, promulga de divulgación de información a través del establecimiento de canales internos y externos de denuncia, para ello <u>se estimula a que cada entidad establezca sus propios protocolos y procedimientos</u>. La ley contempla que la denuncia podrá realizarse a través de un agente de divulgación, un ministro o funcionario de la rama judicial o de los canales internos establecidos en la entidad donde trabaja y establece medidas disciplinarias una vez se compruebe la actividad incorrecta.

Los denunciantes están en libertad de escoger si la denuncia se hará de forma interna o si se realiza ante un tercero. Esto depende en parte de si la denuncia revela conductas punibles de los directivos de la entidad y por lo tanto no hay confianza para denunciar internamente.

Las principales disposiciones sobre sector privado están contenidas en la Ley de Sociedades Federales de 2004²². Al igual que el Public Interest Disclosures Act, la ley de sociedades promueve el establecimiento de procedimientos internos antes de acudir a otros canales y como última instancia recomienda las vías legales y la denuncia de la empresa ante la Australia Security Investment Comission.

En el Anexo No 5 se puede consultar una infografía descriptiva sobre esta ley.

d. Perú

En el 2010, Perú sanciono la Ley N° 29542 de protección al denunciante en el ámbito administrativo y de colaboración eficaz en el ámbito penal. Posteriormente reglamento esta ley a través del Decreto Supremo 038-2011.

La ley peruana establece a la Contraloría General como la entidad encargada de recepcionar, dar curso y emitir recomendaciones a las entidades estatales sobre las denuncias de corrupción. Dentro de la Contraloría, se crea entonces, el Sistema Nacional de Denuncias-SINAD quien, a través de un aplicativo web, recepciona la denuncia y asigna un código de identificación único, con el cual el denunciante será identificado durante el tiempo que dure el proceso.

²² http://asic.gov.au/about-asic/media-centre/find-a-media-release/2004-releases/ir-04-28-stapled-securities/





Una vez el SINAD realiza las investigaciones correspondientes y establece que la denuncia es procedente, otorga medidas de protección que pueden ser: reserva de la identidad, protección laboral, protección ante actos de hostilidad, rebaja de pena si es coparticipe, y recompensas si el proceso conlleva a la recuperación de recursos.

Aquellas denuncias en las cuales la Contraloría no se considere competente, la denuncia será trasladada a la entidad que se considere competente para realizar la investigación y se le informará al denunciante sobre este traslado.

Los beneficiarios de la presente ley son: Funcionarios y servidores públicos, ex funcionarios y ex servidores públicos, personal que preste servicios en las entidades públicas bajo cualquier modalidad o régimen laboral de contratación, cualquier ciudadano que tuviera conocimiento de los hechos arbitrarios o ilegales.

La ley establece que aquellas denuncias que se den bajo el régimen laboral privado, deberán acogerse a lo dispuesto en el art 35 de Productividad y Competitividad Laboral.

En el Anexo No 6 se puede consultar una infografía descriptiva sobre esta ley.

e. Bolivia

La ley N^a 458 de protección de denunciantes y testigos del 19 de diciembre de 2013, establece la protección a aquellas denuncias que se den en el marco de un acto que afecte o comprometa los recursos del Estado. Dentro de los sujetos que pueden ampararse de esta ley están servidores públicos, ex servidores públicos, personas naturales, personas jurídicas, nacionales y extranjeros.

Esta ley se rige bajo los principios de voluntariedad, confidencialidad, temporalidad, cooperación amplia, celeridad y gratuidad. Adicionalmente, se basa bajo el principio de buena fe.

La ley prevé en su artículo 9 las siguientes medidas de protección:

- 1. No podrán ser objeto de represalias en lo laboral.
- 2. Entidad pública en donde se cometió el hecho tendrá la carga probatoria.
- 3. En caso que se determine que no hay represalias se ordenara el cese de la medida de protección sin perjuicio de recurrir a recursos administrativos o judiciales.
- 4. Si no se es servidor público y se requiere protección, se actuará de acuerdo a la normativa vigente.
- 5. Las decisiones se podrán impugnar a través del procedimiento más expedito.
- 6. No se requiere el agotamiento de ninguna vía administrativa o judicial.





- 7. Se protegerá a la persona que pueda sufrir una represalia y a su entorno familiar.
- 8. Ministerio de Transparencia, podrá ser establecido como la dirección de correspondencia del denunciante.

Lo interesante de esta ley es <u>la cooperación amplia entre 4 entidades de gobierno</u>, cada una desde las competencias propias de su naturaleza. Estas son: Ministerio de Trabajo, Ministerio Publico, Ministerio de Transparencia y Fiscalía.

Si bien cualquiera de las 4 entidades puede recepcionar una denuncia, la investigación y por lo tanto las medidas de protección estarán a cargo de la entidad competente. Es decir, si el denunciante que pide amparo de esta ley lo hace bajo el supuesto que ha sido despedido de su trabajo, será competencia del Ministerio de trabajo entrar a evaluar las razones del despido y a ejercer las medidas de protección a las que haya lugar en los temas laborales y administrativos. El ministerio de Transparencia, ejercerá un rol de coordinador y en ocasiones es el encargado de direccionar las denuncias a las entidades de gobierno.

En el Anexo No 7 se puede consultar una infografía descriptiva sobre esta ley.

f. Chile

La ley 20.205 de 2007, se establece con la finalidad de otorgar garantías eficaces para que los servidores concurran ante las instancias respectivas a dar cuenta de hechos irregulares, sin temor a venganzas o represalias.

Las denuncias se presentan ante la Contraloría general, recepciona y da trámite a las denuncias y a las medidas de protección a las que haya lugar. Para este fin estableció el portal "Contraloría y Ciudadano", por medio del cual el denunciante puede acceder y acogerse a la reserva de la identidad. Para poder presentar la denuncia se debe:

- Señalar identidad y domicilio del denunciante (sin perjuicio de acogerse a reserva).
- Narración circunstanciada de los hechos.
- Formular por escrito y ser firmada por el denunciante.
- Individualización de quienes cometieron los hechos y de las personas que lo presenciaron o tuvieron conocimiento de ello.
- Adjuntar antecedentes y documentos que sirvan de fundamento, en cuanto sea posible.

La ley abarca únicamente sujetos del ámbito público, y no contempla protecciones a privados.





Pese a que Chile, por naturaleza se ha constituido como referente en materia legislativa para los países de la región, la ley se queda corta frente a los sujetos que pueden solicitar la protección de la ley. La ley chilena excluye de la protección a: funcionarios de empresas estatales, funcionarios del sector defensa, funcionarios de la Contraloría General, funcionarios del Banco Central, contratistas del régimen de honorarios, ex funcionario y empleados de confianza.

En el Anexo No 8 se puede consultar una infografía descriptiva sobre esta ley.

Cada una de las estas experiencias varia de manera significativa su alcance, las instituciones que lo regulan, las medidas de protección, los canales, entre otros; adaptándose a sus coyunturas especiales.

Sin embargo, dentro de las experiencias presentadas se pueden extraer buenas practicas que sin lugar a dudas pueden aportarle a una legislación naciente de protección al reportante de a un país como Colombia.

En este sentido, y recogiendo lo expuesto en el capítulo 2 sobre instrumentos internacionales, se elaboró la siguiente tabla que permite comprender si las leyes de los países analizados recogen los principales componentes expuestos.

EL color verde indica que se hace referencia explícita el tema, el naranja que se menciona el tema, pero no se desarrolla y el color rojo indica que no se desarrolla el tema dentro de la ley.





TABLA No3

Análisis comparativo de las leyes analizadas frente a las recomendaciones de los instrumentos internacionales Convención de las Naciones Unidas

Item Pt		Pe	erú	Ch	ile	Bolívia		USA		UK		Australia	
		Pub	Priv	Pub	Priv	Pub	Priv	Pub	Priv	Pub	Priv	Pub	Priv
	I. Marco normativo	I	3	I	3	I	2	I	I	I	I	I	2
	2. Participación de funcionarios públicos	- 1	- I	I	3	- 1	I	- 1	- 1	I	I	I	2
	3. Participación de la ciudadanía	- 1	I	2	3	- I	2	I	I	2	2	I	3
Generales	4. Ante quién presentar la denuncia	I	I	2	3	- 1	ı	I	I	2	2	I	I
	5. Criterios para la presentación de denuncias	- 1	ı	ı	3	2	2	- I	- 1	2	2	- I	- 1
	6. Protección de los denunciantes	- 1	- 1	I	3	- 1	2	- 1	- 1	- 1	- 1	I	- 1
	I. Qué personas y en qué esferas actividades, sectores y entidades se aplica el término	1	1	ı	3	ı	2	1	1	2	2	ı	ı
	2. Quiénes están habilitados para efectuar denuncias	1	1	- 1	3	- 1	2	- 1	_	-1	- 1	- 1	- 1
	3. Ante quién deben presentarse	I	I	I	3	- 1	I	I	- 1	2	2	I	I
	4. De qué forma y con qué información	- 1	- 1	2	3	- I	I	- I	- 1	2	2	I	3
	5. En qué consiste un trato injustificado	ı	- 1	2	3	- I	I	- I	- 1	2	2	I	3
	6. Qué tipo de protección ha de ofrecerse a la fuente de la información	I	2	2	3	I	I	I	I	I	I	I	2
	Especificas	1	2	2	3	-1	3	- 1	-1	2	2	- 1	3





TABLA No 4:

Análisis comparativo de las leyes analizadas frente a las recomendaciones de los instrumentos internacionales Principios Rectores del G20

	ltem	Pe	erú	Ch	Chile		Bolívia		USA		UK		ralia
	item	Pub	Priv	Pub	Priv	Pub	Priv	Pub	Priv	Pub	Priv	Pub	Priv
I. Cobertura	Cobertura amplia de organizaciones	I	2	- 1	3	- 1	3	T	- 1	2	2	2	2
2. Conducta errónea o mal intencionada	Definición amplia de conducta errónea o mal intencionada	- 1	_	-1	3	-1	3	-1	-1	- 1	-1	- 1	3
3. Definición de "denunciante" (Whistblower)	Definición amplia de denunciante protegido	1	2	2	3	1	3	1	1	2	2	1	3
4. Canales de Reporte Interno y regulatorio	Establecimiento de canales de Reporte Interno y regulatorio	I	2	I	3	-1	3	I	- 1	-1	-1	- 1	2
5. Canal de reporte externos (tercero- Publico)	Extensión de la protección cuando la denuncia se hace ante canales externos (Medios de Comunicación, ONGs, sindicatos)	2	2	2	3	2	3	2	2	2	2	2	3
6. Procedimientos y medidas cuando las denuncias no proceden pero no hubo denuncia mal intencionada.	Procedimientos y medidas cuando las denuncias no proceden, pero no hubo denuncia mal intencionada.	1	2	2	3	2	3	1	1	1	1	ı	2
7. Anonimato	Asegurar el anonimato de denunciante	I	2	I	3	ı	3	I	ı	3	3	I	3
8. Confidencialidad	Garantizar la confidencialidad del proceso	I	2	I	3	I	3	I	I	2	2	I	2
9. Procedimientos internos de denuncia	Establecer procedimientos internos para las revelaciones	1	2	2	3	- 1	3	2	2	3	3	I	3





•	<u>.</u>		por	la Unión Euro	ea								
10. Definición sobre las formas de retaliación protegidas	Definición sobre las formas de retaliación protegidas	1	2	2	3	1	3	1	1	I	1	1	3
II. Recursos a los que pueden acceder los denunciantes que sufren retaliaciones	Recursos a los que pueden acceder los denunciantes que sufren retaliaciones	-	2	2	3	-	3	2	2	ı	1	2	2
12. Sanciones	Establecimiento de sanciones para aquellos que ejerzan algún tipo de retaliación contra el denunciante	ı	2	ı	3	ı	3	ı	ı	2	2	1	3
13. Vigilancia o supervisión	Vigilancia o supervisión por parte de un tercero, que garantice el debido proceso.	-	2	I	3	- 1	3	- 1	I	3	3	- 1	3
14. Transparencia	Transparencia y rendición de cuentas sobre el uso de la legislación o procedimiento.	2	2	2	3	2	3	1	1	2	2	1	3

TABLA No 5:

Análisis comparativo de las leyes analizadas frente a las recomendaciones de los instrumentos internacionales- OCDE

lt		Perú		Chile		Bolivia		USA		UK		ralia
ltem	Pub.	Priv.	Pub.	Priv.	Pub.	Priv.	Pub.	Priv.	Pub.	Priv.	Pub.	Priv.
Definición de acción discriminatoria o de retaliación	I	3	I	3	2	3	I	I	I	I	I	I
Reporte Externo e Interno	2	2	2	2	2	2	I	I	- 1	I	I	I
Reporte anónimo y confidencial	- 1	- 1	I	2	I	I	I	I	- 1	I	I	I
Criterios de buna fe y duda razonable	I	I	I	3	3	I	I	I	I	I	I	I
Incentivos de denuncia y penalidades por retaliaciones	- 1	- I	2	3	2	2	- I	- I	- 1	- I	- I	I





TABLA No 6:

Análisis comparativo de las leyes analizadas frente a las recomendaciones de los instrumentos internacionales-Principios de Transparencia Internacional para las legislaciones de Protección al Denunciante

		P	erú	Ch	ile	Bolívia		USA		UK		Australia	
		Pub.	Priv.	Pub.	Priv.	Pub.	Priv.	Pub.	Priv.	Pub.	Priv.	Pub.	Priv.
Definición	I. Denuncia de irregularidades - la divulgación de información sobre un delito percibida en una organización, o el riesgo de los mismos, a las personas o entidades que cree que son capaces de efectuar la acción.	I	1	I	3	ı	I	ı	ı	ı	1	-	-
	2. Divulgación de información - La legislación deberá garantizar y promover la divulgación de la información con el fin de evitar daños y sanción.	ı	1	I	3	ı	ı	I	ı	-	_	_	1
Principios rectores	3. Protección del denunciante - la ley debe establecer protecciones robustas y completas para los denunciantes, asegurando sus derechos y garantizar el anonimato y la confidencialidad.	ı	I	I	3	I	ı	I	_	-	_	_	_





ī	por la Union Europea												
Ámbito de aplicación	4. Ámbito de aplicación - la ley protegerá las revelaciones que contemplen irregularidades como: delitos, violación de leyes peligro para la salud, la seguridad o el medio ambiente, y el encubrimiento de cualquiera de estas.	2	2	2	3	3	3	-	ı	1	1	-	_
	5. Cobertura - la ley se aplicará a todas las personas en riesgo de sufrir retaliaciones, incluyendo tanto a los empleados públicos y privados incluyendo: consultores, contratistas, personas en formación, voluntarios, trabajadores temporales, antiguos empleados.	ı	2	3	3	_	-	_	ı	-	-	_	_
	6. Presunción de buena fe - la ley se aplicará a las revelaciones hechas de buena fe, bajo el entendido que la información revelada es verídica. Las falsas denuncias podrán ser manejado a través de los mecanismos de derecho civil y penal.	ı	-	_	3	-	ı	_	ı	ı	ı	_	ı





	7. Incentivar sistemas internos de denuncia - la ley fomentará la creación y utilización de sistemas de denuncia seguros y de fácil acceso para irregularidades internas. Así mismo establece la conveniencia de garantizar procedimientos para una investigación exhaustiva, oportuna e independiente, así como de establecer mecanismos de seguimiento.	2	2	2	3	2	2	_	ı	_	_	_	ı
procedimientos de divulgación	8. Incentivar sistemas externos de denuncia - en todo momento, la ley deberá prever la denuncia externa, a través de organismos reguladores, legisladores, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil.	2	2	3	3	3	3	_	ı	_	_	_	ı
	9. Establecer mecanismos de salvaguarda cuando la información revelada afecte la seguridad nacional – cuando la divulgación se refiera a asuntos de seguridad nacional, se deben establecer procedimientos de salvaguardia para la presentación de la información con el fin de garantizar el debido proceso, sin exposición externa innecesaria.	ı	I	I	3	I	I	-	I	I	ı	1	ı





	1				por la offic	n Europea							
	10. Participación de los denunciantes - la ley debe reconocer el denunciante como actor activo y crítico, por lo cual se le debe informar de cualquier novedad sobre el proceso.	ı	1	-	3	1	ı	1	ı	ı	ı	ı	I
	II. Recompensas - dependiendo del contexto local, se considerará la conveniencia de incluir mecanismos adicionales para fomentar la divulgación, tales como u recompensas.	ı	1	3	3	3	3	2	2	2	2	3	3
	12. Protección de la identidad - la ley debe garantizar que la identidad del denunciante no podrá ser revelada sin el consentimiento de la persona.	1	1	-	3	_	ı	ı	1	1	1	I	_
Proteccion	13. Protección contra retaliaciones- la ley protegerá contra cualquier retaliación sufrida como consecuencia de la denuncia de irregularidades. Esto se aplicará a todos los tipos de medidas incluido: el despido, sanciones laborales, transferencias punitivas, acoso, pérdida de beneficios.	ı	_	ı	3	I	ı	ı	ı	ı	ı	ı	-
	14. Carga probatoria - corresponderá al empleador establecer las motivaciones por las cuales se realizó la denuncia.	2	2	2	3	1	ı	ı	1	I	1	ı	ı





•				por la Unio	on Europea							
15. Renuncia de responsabilidades - cualquier divulgación hecha en el marco de la ley disfrutará de inmunidad ante un procedimiento disciplinario y en virtud de las leyes penales, civiles y administrativas, incluyendo la difamación y la calumnia.	3	3	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2
16. No hay sanciones para las denuncias que no procedan - la ley protegerá cualquier divulgación que se hizo, siempre y cuando se trate de un error honesto.	ı	_	ı	3	1	_	2	2	-	ı	-	_
17. Derecho a negarse - la ley permitirá que el delator la participación en presuntas irregularidades sin ninguna sanción o desventaja como resultado.	2	2	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2
18. No omisión - la ley invalidará cualquier norma o acuerdo privado en la medida en que obstruya la legislación.	3	3	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2





•	Í				por la Unic	III Europea							
	19. Autoridad competente - la ley podrá crear un organismo independiente (o designar a uno ya existente) para recibir e investigar denuncias de represalias. Esto puede incluir la facultad de emitir recomendaciones vinculantes de primera instancia o, transferir las denuncias ante las autoridades fiscales y reglamentarias pertinentes.	1	1	I	3	1	_	I	_	3	3	2	2
Aplicación	20. Apelación ante cortes - cualquier denunciante que crea que ha sufrido un perjuicio tendrá derecho a un juicio justo ante un foro imparcial con pleno derecho de apelación.	ı	1	1	ω	_	_	ı	_	1	1	_	_
	21. Medidas compensatorias - la ley preverá medidas compensatorias provisionales y cautelares, por cualquier dolor y el sufrimiento ocasionado, por pérdida de ganancias y por los honorarios de abogados, entre otros. La ley también debe considerar el establecimiento de un fondo para la indemnización en caso de insolvencia del demandado.	2	2	2	3	2	2	ı	-	ı	ı	_	_





					por la Unio	on Europea							
	22. Interferencia - cualquier acto de represalia o interferencia con la divulgación del denunciante deberá considerarse en sí misma mala conducta y estará sujeto a acciones disciplinarias.	ı	1	-	3	-	1	-	-	-	1	-	I
	23. Legislación específica - con el fin de garantizar la seguridad, la claridad y la aplicación integral de la ley, en los casos en los que se considere necesario se recomienda establecer enfoques sectoriales.	ı	ı	-	3	ı	ı	1	-	-	ı	-	I
estructura legislativa, operación y revisión	24. La ley creará o designará un organismo público para proporcionar asesoría al público en general en todos los asuntos relacionados con la denuncia y seguimiento de irregularidades. Así como para promover medidas de concientización pública.	ı	ı	ı	3	ı	ı	ı	ı	ı	ı	-	-
	25. Publicación de datos - la ley otorgará a los organismos públicos y privados facultades para publicar las revelaciones, perjuicios, procedimientos y resultados, manteniendo el anonimato del denunciante.	2	2	2	3	2	2	ı	ı	2	2	-	_





_					por la Uni	ón Europea		_		_	_		
es fundamen revisión peri involucre las interesadas, asociaciones	ación de múltiples actores - tal que el diseño y la ódica de la legislación principales partes incluidos los sindicatos, empresariales y es de la sociedad civil.	3	3	3	3	3	3	-	-	1	1	-	ı
se debe esta vaya en detr los periodist incluso en el	dios de comunicación - no blecer nada en la ley que imento de los derechos de as a proteger sus fuentes, caso que las revelaciones religioso, erróneas o mal is.	3	3	3	3	3	3	_	_	-	-	_	ı





Capítulo 3: Resultados de sondeo, grupos focales y entrevistas a actores locales relevantes

A lo largo del capítulo 3 se detallarán los resultados de los grupos focales con actores relevantes y el sondeo sobre prácticas de denuncias y protección de denunciantes en Colombia, a partir de los siguientes cuestionamientos:

- ¿Cuáles medidas de protección a reportantes de actos de corrupción en Colombia se consideran necesarias o deben garantizarse e incentivan el reporte?
- ¿Cómo debe operar el sistema unificado de protección a reportantes de actos de corrupción en Colombia?, enfatizando en los canales, arreglos institucionales y condiciones o contexto del reporte.
- ¿Qué experiencias, recomendaciones y buenas prácticas de otras entidades, organizaciones o empresas para la implementación de un sistema unificado de protección a reportantes de actos de corrupción en Colombia, vale la pena considerar en el proyecto de Ley?

i. Metodología de levantamiento de informacióna. Estrategia de grupos focales y entrevistas

Los grupos focales se realizaron en las ciudades de Bogotá D.C., Bucaramanga, Medellín y Cartagena durante los meses de marzo y abril convocando a actores relevantes del sector público del orden nacional y territorial (rama ejecutiva, órganos de control, ente acusador, institutos descentralizados y Fuerzas Armadas), empresa privada, gremios y organizaciones de la sociedad civil, distribuidos por ciudad y tipo de actor como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 7. Distribución de grupos focales por ciudad y tipo de actor

Actores /Ciudad	Bogotá (30-31 de Marzo)	Bucaramanga (12 y 13 de abril)	Medellín (20 y 21 de abril)	Cartagena (26 y 27 de abril)	Total
Servidores públicos	X	X	X	-	3
Organizaciones Sociales	X	X	-	X	3
Empresarios	X	-	X	X	3
Total por ciudad	3	2	2	2	9

Fuente: Metodología de levantamiento de información del estudio.

Desarrollo propio, abril del 2016.

Las sesiones de trabajo giraron en torno a preguntas de investigación relacionadas con las percepciones sobre el funcionamiento de los canales de solicitud de medidas de protección, las entidades responsables y las expectativas sobre el otorgamiento de aquellas al reportante de actos de corrupción. También se indago a los participantes sobre los arreglos institucionales





necesarios para implementar las medidas de protección de manera eficaz. En general, fueron tres los ejes de indagación, a saber²³:

Esquema I. Ejes de indagación

- 1. Condiciones actuales de los sistemas de reporte de actos de corrupción.
- Operación de los sistemas de reporte de actos de corrupción.
- Medidas de protección que se brindan o informan en el sistema.
- 2. Expectativas del sistema de protección a reportantes de actos de corrupción.
- Riesgos o efectos negativos del reporte de actos de corrupción.
- •Medidas de protección a garantizar
- •Tipos de reportantes

- 3. Beneficios y aportes de Ley de protección a reportantes de actos de corrupción
- Otorgamiento de incentivos
- •Articulación entre el nivel nacional y el territorial.

Fuente: Metodología de levantamiento de información del estudio. Desarrollo propio, abril del 2016.

b. Estrategia del sondeo WEB

El sondeo considero la accesibilidad de los ciudadanos por la cobertura de internet en el país, siendo este web y diligenciado tanto por personas en sus casas, en sus lugares de trabajo, desde sus teléfonos inteligentes o comercios que ofrezcan éste servicio.

El sondeo a través de internet capturo información de personas cuyas consideraciones no podrían ser tomadas en cuenta de otra manera, dada las dificultades para el desplazamiento y la interacción personal. Además, este esquema garantizo la confidencialidad y protección de los datos de los encuestados, de manera que alentó la participación de quienes puedan sentir precaución al diligenciar un cuestionario sobre un tema que se considera polémico.

Para tal efecto se implementó un diseño muestral cuyas conclusiones tienen una confianza estadística del 90% y un coeficiente de variación en las estimaciones inferior al 10%. Cálculos propios basados en la inserción del Internet en Colombia. DANE - Encuesta Nacional de Calidad de Vida - ECV 2014. Para el estudio fue de interés estimar la proporción de colombianos residentes en el país que estarían dispuestos a reportar un acto de corrupción, dada las condiciones actuales de protección, este fue el parámetro considerado para estimar el tamaño de muestra.

ii. Resultados a.Grupos focales

El análisis de los grupos focales se estructura en dos partes, según las categorías de indagación establecidas inicialmente: condiciones actuales y las expectativas, beneficios y aportes de la Ley de Protección en el contexto nacional.

²³ El listado completo de preguntas principales y subsidiarias por categoría de indagación se presenta en el Anexo I de este informe.









1. Diagnóstico de las condiciones actuales.

Canales de recepción y trámite de reporte de corrupción y solicitud de medidas de protección

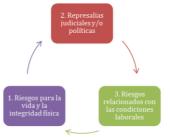
Los grupos focales interrogaron sobre la forma como operan actualmente los canales para el reporte de actos de corrupción y solicitud de medidas de protección a través de las siguientes preguntas principales: ¿Qué canales existen actualmente en las organizaciones?, ¿Cómo funcionan los canales al interior de la organización? y ¿Qué medidas de protección se brindan?

Se encontró que actualmente, las entidades públicas no cuentan con lineamientos o protocolos formales para la denuncia interna de actos de corrupción, lo que en sí mismo según los participantes de los grupos focales constituye un riesgo alto por el tratamiento especial que se debe dar al manejo de este tipo de información. Es común que se confundan los canales de denuncia de actos de corrupción con los sistemas de atención al ciudadano o los sistemas de Peticiones, Quejas y Reclamos (PQRS), así que, por definición, no se tiene información sobre los mecanismos para solicitar medidas de protección²⁴. Generalmente, aquellas dependencias son responsables de recibir las denuncias de corrupción, pero los funcionarios de los canales no tienen la experiencia y/o carecen de protocolos específicos para su trámite correspondiente.

Riesgos asociados al reporte de actos de corrupción

De acuerdo con los testimonios de servidores públicos, empleados de la empresa privada y miembros de organizaciones de la sociedad civil, los riesgos y amenazas que sufren los reportantes de actos de corrupción en Colombia son inminentes. Quienes entregan información a las autoridades públicas, órganos de control y el ente acusador sobre actos de corrupción en Colombia pueden ser víctimas de amenazas, atentados contra su vida, integridad física, persecuciones, intimidaciones, represalias judiciales y así de las represarías en lo laboral (ver diagrama siguiente).

Diagrama No 2 Relacionamiento de Riesgos-Represalias



Se estableció por los participantes de los grupos focales, que los cargos relacionados con el control interno de gestión y la auditoría a los procesos sufren un mayor grado de vulnerabilidad y amenaza en función de sus responsabilidades legales.

²⁴ Este aspecto, a su vez, fue un hallazgo sobresaliente en el producto de investigación sobre canales de denuncia y medidas de protección en 17 entidades públicas.

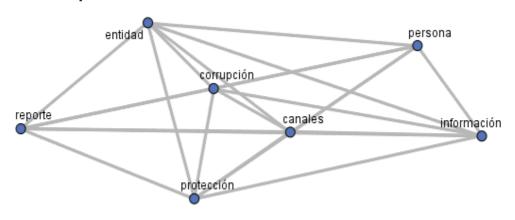




Por último, vale la pena destacar que las organizaciones sociales de base sienten temor de denunciar por la falta de seguridad de los líderes comunales. Es un temor común que se acentúa en las organizaciones sociales barriales y comunitarias. Por el contrario, las organizaciones sociales u ONGs de mayor tamaño se sienten protegidas por la alta exposición en medios de comunicación y sus mecanismos de cooperación y trabajo con entes públicos y órganos de control y el sector empresarial.

En síntesis el grafico I muestra la relación entre los principales conceptos mencionados en los grupos focales frente a la categoría de indagación condiciones actuales, y el concepto clave del análisis **protección**, como se observa el principal hallazgo del análisis cualitativo es que la protección no llega directamente a las personas, esta se mediada, filtrada o condicionada por entidades, por el canal de recepción, la información entregada o por la valoración subjetiva de la evidencia de corrupción.

Grafico 2. La protección en las condiciones actuales



Fuente: Análisis de texto basados en entrevistas y grupos focales - Mayo del 2016.

2. Expectativas y beneficios que puede ofrecer la Ley de protección a reportantes de actos de corrupción

Las sugerencias de los actores en los grupos focales son de carácter operativo y de política pública, puesto que facilitan la labor de ejecución en las entidades y órganos responsables de los diferentes procesos que enmarcan el reporte de actos de corrupción y la generación de garantías de protección a quien lo efectúa. Son tres las preguntas de investigación subsidiarias que orientaron la indagación. ¿Cuáles deben ser los arreglos institucionales?, ¿Cuáles deben ser las medidas de protección adicionales? y ¿Se requiere de incentivos?

Las opiniones de los participantes arrojan las siguientes recomendaciones o sugerencias:

 Brindar plenas garantías de confidencialidad al contenido del reporte desde la etapa de conocimiento hasta el trámite ante la autoridad pública competente. Lo anterior incluye la creación o reestructuración de los canales de recepción de





denuncias de corrupción a través del establecimiento de protocolos que determinen lineamientos sobre los servidores de la entidad encargados de conocer la denuncia, cuyo número debe ser muy limitado, la capacitación sobre el manejo riguroso y cuidadoso que se debe brindar a la información entregada, la selección meritocrática del equipo operativo de la dependencia o mecanismo de recepción de denuncias de corrupción y la aplicación de enfoques de seguimiento a los miembros de este, la aplicación de estudios de seguridad y confianza a los funcionarios con medidas como polígrafos o contrainteligencia.

- Establecer como medida de protección la garantía de anonimato de quien denuncia el acto de corrupción, Los servidores públicos manifestaron el desconocimiento de medidas de protección por el reporte de hechos de corrupción y el desequilibrio entre las mismas. Se manifestó que las medidas de protección actuales benefician a servidores públicos de nivel directivo y, por lo tanto, se debe de igualar las garantías a las denuncias de actos de corrupción al interior de las entidades públicas y entre ellas, cuya garantía esta principalmente en la condición de anonimato.
- Es un riesgo laborar ser un reportante de actos de corrupción, Se propone
 como medida de protección a las garantías laborales que cuando se denuncie un acto
 de corrupción desde un servidor público se de conocimiento al jefe de personal de la
 entidad para que brinde un fuero especial al reportante que evite su despido o su
 movimiento de cargo, según el contexto del caso.
- No ofrecer incentivos económicos, pagos o recompensas. Durante la celebración de los grupos focales hubo consenso sobre este posible aspecto del sistema. Se expresaron diferentes razones por las cuales brindar este tipo de dádivas tendría una alta probabilidad de convertirse en un proceso perverso: fomentaría la denuncia temeraria, generaría un proceso sistemático de captación de recursos del Estado y no promovería el deber ciudadano de denunciar actos de corrupción.

El análisis de texto muestra que la expectativa sobre el sistema único de protección recae en dos conceptos principales *canales y mecanismos de protección*. Considerando el concepto de canales se encuentra que la expectativa está en que el canal incorpore el conocimiento del riesgo, este orientado a atender personas, tenga un responsable visible, designe los incentivos y tenga alcance territorial, ver Gráfico 2.





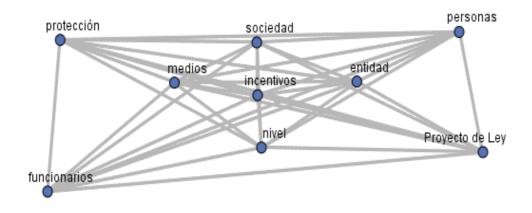
Grafico 2. Expectativas sobre el canal



Fuente: Análisis de texto basados en entrevistas y grupos focales - Mayo del 2016.

Las expectativas en la protección están en su alcance, es decir se espera que llegue a las personas y a los funcionarios públicos que reporten. La protección si requiere del proyecto de Ley, y este debe considerar el nivel territorial del reporte y los cambios culturales necesarios de la sociedad para incentivar el reporte, razón por la cual los medios de comunicación juegan un papel relevante (ver gráfico 3).

Grafico 3. Expectativas sobre el canal



Fuente: Análisis de texto basados en entrevistas y grupos focales - Mayo del 2016.

b. Sondeo WEB

A implementar el sondeo se recibieron 316 respuestas, y conforme al diseño muestral definido se consigue inferir que las respuestas equivalen en cobertura a 17.308 ciudadanos colombianos, con residencia permanente de al menos 2 años y con acceso a internet.

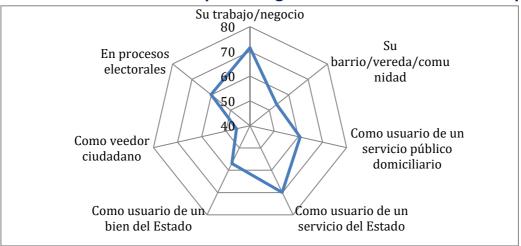




Condiciones del reporte

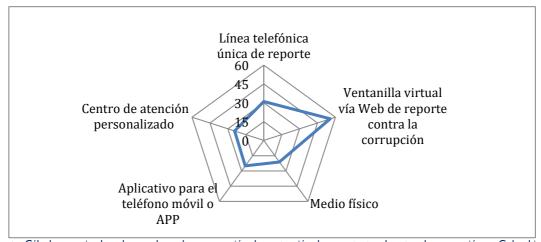
En el sondeo se indago sobre el contexto en el cual tendría más intención de reportar un acto de corrupción, se encontró que las personas reportarían un acto de corrupción principalmente si éste afecta su trabajo o negocio (70%), o como usuario de un servicio del estado (70%), ver gráfico 4. A la pregunta ¿qué canal prefiere para realizar el reporte? las personas manifestaron su preferencia por un canal tipo ventanilla única virtual (60%) o una línea telefónica única (30%), ver gráfico 5.

Gráfico 4. Intención de reportar según contexto del acto de corrupción



Fuente: Cálculos propios basados sondeo sobre percepción de protección de reportantes de actos de corrupción en Colombia-Mayo del 2016.

Gráfico 5. Canal por el cual preferiría reportar un acto de corrupción



Fuente: Cálculos propios basados sondeo sobre percepción de protección de reportantes de actos de corrupción en Colombia-Mayo del 2016.

A las personas se les indago acerca de la instancia en la cual se sentirían más protegidos a la hora de realizar el reporte de un acto de corrupción, encontrando que en su mayoría (49%)





prefieren realizar el reporte fuera de la Entidad u organización en la cual se presenta, le siguen las personan que reportarían dentro y fuera de la Entidad u organización (26%) y un grupo menor de personas se sienten más protegidas al reportar dentro de la organización (13%), cabe destacar que un 12% de las personas que respondieron el sondeo no se sienten protegidas en ninguna instancia.

Como se mencionó la mayoría de las personas se sienten más protegidas al reportar fuera de la Entidad u organización en la cual se presenta el acto de corrupción, y la instancia fuera por preferencia es una Entidad de Nivel Nacional o el domicilio principal de la Entidad u organización, por cuanto la centralización del reporte genera percepción de menor riesgo por parte del reportante del acto de corrupción. Ver Tabla No 7. Las Entidades del Nivel Nacional que tienen la mejor percepción de protección actualmente son la Secretaria de Transparencia (26%), la Contraloría General de la Republica (14%) y la Fiscalía General de la Nación (12%), es de descartar que los medios de comunicación son considerados un canal seguro de reporte de actos de corrupción por el 11% de las personas que reportarían fuera.

Tabla No7. Fuera de la organización instancia en la cual se siente más protección

Instancia fuera de la organización	Frecuencia	Participación
a. Nivel nacional / Domicilio principal Colombia	6160	47%
b. Nivel territorial/ seccional /sucursales y/o filiales	1320	10%
c. En ambos niveles	3850	30%
d. Domicilio principal fuera del país	1705	13%
Total	13035	100%

Fuente: Cálculos propios basados sondeo sobre percepción de protección de reportantes de actos de corrupción en Colombia-Mayo del 2016.

¿Qué proteger?

Dentro de los objetivos del sondeo esta la identificación y priorización de los aspectos a proteger del reportarte y del reporte de un acto de corrupción, para tal fin se construyó a partir de la escala de Likert con del total de respuestas un índice de priorización del aspecto, donde I es poco importante y 100 es muy importante.

A la pregunta ¿qué proteger del reportante? de conformidad con el índice de priorización, se identifica la protección a la integridad física (score 100), la protección que evite la intimidación (score 94), la protección que evite atentados (score 94), y la protección de las condiciones laborales o contractuales (score 72) como los aspectos a cuidar o salvaguardar de un reportante de actos de corrupción en Colombia, ver gráfico 6.





Gráfico 6. ¿Qué proteger del reportante de actos de corrupción?

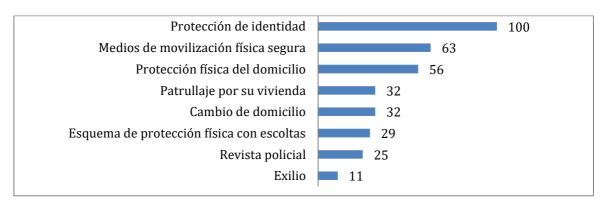


Fuente: Cálculos propios basados sondeo sobre percepción de protección de reportantes de actos de corrupción en Colombia-Mayo del 2016.

Para las condiciones de protección a la integridad física y la protección a las condiciones laborales o contractuales, se detallaron los aspectos a proteger, y con la valoración del índice se encuentra que en la protección a la integridad física se debe priorizar: i) proteger la identidad (score 100), ii) proteger la movilización y hacerla segura (score 63), y iii) proteger el domicilio del reportante (score 56), ver gráfico 7.

Con un análisis similar en la protección laboral o contractual se debe priorizar: i) el mantener las condiciones laborales (score 98), ii) proteger del despido (score 97), y iii) proteger de la retaliación con investigación disciplinaria (score 81), ver Gráfico 8.

Gráfico I. En su integridad física, ¿cómo proteger al reportante de actos de corrupción?



Fuente: Cálculos propios basados sondeo sobre percepción de protección de reportantes de actos de corrupción en Colombia-Mayo del 2016.





Gráfico 2. En lo laboral, ¿cómo proteger al reportante de actos de corrupción?



Fuente: Cálculos propios basados sondeo sobre percepción de protección de reportantes de actos de corrupción en Colombia-Mayo del 2016.

A la pregunta ¿qué proteger del reporte?, se identifica con el índice a priorizar: i) la confidencialidad de la información suministrada (score 100), ii) garantizar la independencia y objetividad de los análisis (score 96), garantizar la integridad y conservación de las pruebas (score 96) y iii) garantizar el trámite y atención del reporte, ver gráfico 9.

Gráfico 9. Del reporte ¿qué proteger?



Fuente: Cálculos propios basados sondeo sobre percepción de protección de reportantes de actos de corrupción en Colombia-Mayo del 2016.



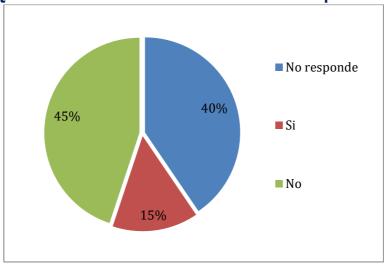


Para las personas que respondieron el sondeo es tan importante proteger el reportante como al reporte, y priorizan de manera equivalente la protección a la identidad (score100) con la protección a la confidencialidad del reporte (score 100), por lo tanto, se puede abstraer de este resultado que la principal forma de exponer al riesgo de afectación en la integridad física de un reportante, es al no contar con un sistema que garantice la reserva y custodia de la identidad.

Importancia de los incentivos

Según los resultados del sondeo no necesariamente el sistema de protección a reportantes de actos de corrupción debe contemplar los incentivos, dada una valoración de importancia de 8 sobre 100, no obstante, se preguntó sobre la pertinencia de los incentivos económicos, dada la posibilidad de falso reporte, encontrando que un 40% de las personas no opino, el 45% de las personas consideran que este no fomenta el falso reporte, y un 15% considera que éstos si fomentan el falso reporte. Del resultado no se puede inferir alguna tendencia en particular, ver gráfico 10.

Gráfico 3. ¿El incentivo económico fomenta el falso reporte?



Fuente: Cálculos propios basados sondeo sobre percepción de protección de reportantes de actos de corrupción en Colombia-Mayo del 2016.

Las cifras actuales del reporte de actos de corrupción

Como parte complementaria del sondeo de opinión, se propone este estudio estimar la proporción de personas mayores de edad y residentes permanentes en Colombia que estarían dispuestas en las condiciones actuales a reportar un acto de corrupción. Se encuentra al respecto:

Ítem I: A la pregunta ¿Usted solicitaría medidas de protección para reportar un acto de corrupción en Colombia?, el 80% de las personas que participaron del sondeo, manifestó que si solicitaría medidas de protección para hacer un reporte de un acto de corrupción en Colombia (ver tabla 8).





Ítem 2: A la pregunta ¿Usted ha tenido información privilegiada sobre un acto de corrupción?, el 22% de las personas que participaron del sondeo, manifestó que si ha tenido información privilegiada sobre un acto de corrupción (ver tabla 8).

Tabla 8. Incidencia de la protección en el reporte

		de protecció	ed solicitaría medidas n para reportar un acto n en Colombia?:	Total ítem 2
		No	Si	
Ítem 2. ¿Usted ha tenido información privilegiada sobre un	No	15%	63%	78%
acto de corrupción?:	Si	5%	17%	22%
Total Ítem I	•	20%	80%	_

Fuente: Cálculos propios basados sondeo sobre percepción de protección de reportantes de actos de corrupción en Colombia-Mayo del 2016

Se puede evidenciar de las respuestas del sondeo que la protección a los reportantes aumenta de un 5% a un 17% la probabilidad de que este se decida a reportar, cuando se tiene conocimiento de un acto de corrupción con información privilegiada, como se presenta en la Tabla No 9.

Ítem 3: A la pregunta ¿Usted ha **reportado un acto de corrupción** en Colombia?, el **20**% de las personas que participaron del sondeo, manifestó que si ha reportado actos de corrupción (ver tabla 9).

Ítem 4: A la pregunta ¿Usted **recibió medidas de protección** en su calidad de reportante de un acto de corrupción en Colombia?, el **3**% de las personas que participaron del sondeo, manifestó que si ha recibido protección por el reportado de actos de corrupción (ver tabla 9).

Tabla No 9. Probabilidad de ser protegido dado un reporte

			I ha reportado un acto n en Colombia?	Total ítem 3
		No	Si	•
Ítem 4. ¿Usted recibió medidas de protección en su calidad de reportante de un acto	No	80%	17%	97%
de corrupción en Colombia?	Si	0%	3%	3%
Total Ítem 4		80%	20%	_





Fuente: Cálculos propios basados sondeo sobre percepción de protección de reportantes de actos de corrupción en Colombia-Mayo del 2016

La información de los ítems 3 y 4 nos muestra que en términos reales solo existe una **probabilidad 3% de recibir medidas de protección en Colombia, dado un reporte de un acto de corrupción**, y para aquellos que mencionaron haberla recibido esta se brindó en la protección a la vida e integridad física, a través de acciones como el cambio de domicilio, el patrullaje policial o el exilio (ver tabla 6).

Se encuentra que las personas que reportaron un acto de corrupción fueron víctimas de retaliaciones el 38% manifestó, entre las cueles están retaliación contra sus condiciones laborales o contractuales (43%), retaliaciones contra la integridad física (19%), otro tipo de retaliación un (24%).

Capítulo 4: Los mecanismos de protección para denunciantes de hechos de corrupción en Colombia a través de los canales de denuncia. Estudio de caso de 17 entidades públicas del orden nacional

El capítulo 4 presenta los resultados de la investigación sobre los canales de denuncia con los que cuenta el Estado para reportar actos de corrupción que se presenten en el sector público y/o que afecten el erario público. La investigación se adelantó en 17 Entidades del Estado colombiano, identificó y analizó información sobre protección entregada a los ciudadanos por las diferentes entidades públicas del orden nacional.

La presente investigación trasciende la identificación de los canales de denuncia y permite caracterizar los canales dispuestos a los ciudadanos para solicitar protección en el momento de formular una denuncia por un hecho de corrupción.

Para tal fin se realizó la consulta directa a fuentes primarias y secundarias de las siguientes entidades seleccionadas para desarrollar la investigación.

PROTECCION A REPORT	DES PUBLICA DEL ORDEN FANTES DE CORRUPCION/	SISTEMAS DE DENUNCIA
Fiscalía General de la Nación	Auditoría General de la República	Superintendencia de Notariado y Registro
Procuraduría General de la República	Contaduría General de la Nación	Ministerio del Interior
Contraloría General de la Nación	Personería Municipal de Cajicá	Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República
Superintendencia de Industria y Comercio	Ministerio de Trabajo	Policía Nacional
Superintendencia Nacional de Salud	Superintendencia de Sociedades	Personería Distrital de Bogotá
Superintendencia Financiera	Superintendencia de Servicios Públicos	





La investigación utilizó tres fuentes de verificación, sitios web de las entidades, derechos de petición, contacto presencial y telefónico.

Las categorías de sistematización objeto de investigación y análisis fueron las siguientes²⁵:

- I. Referencia directa a mecanismos de protección a denunciantes: Revisión directa en el sitio web de cada entidad sobre la existencia de información relacionada con los instrumentos de protección a denunciantes de actos de corrupción.
- 2. Opción de denuncia general: La entidad tiene un espacio específico para la presentación de denuncias en su página web, no es necesario que especifique el motivo o tipo de denuncia. Se diferencia de los canales para la interposición de quejas, reclamo, sugerencias o peticiones -PQR'S-.
- **3.** Opción específica para denunciar hechos de corrupción: La entidad cuenta con un canal único para interponer denuncias por actos de corrupción en su sitio web.
- **4.** La denuncia se realiza utilizando los canales de PQR'S-: En este caso no hay canal específico para denuncia, la denuncia se realiza por los mismos canales por los que se interpone una petición, queja, reclamo, sugerencia o se envían los derechos de petición.
- **5. Opción de denuncia anónima:** A través de la página web la entidad habilita la opción de presentar una denuncia de forma anónima.
- **6.** Información sobre el seguimiento a las denuncias incluidas las anónimas: La entidad especifica el procedimiento para hacerle seguimiento a la denuncia, ya sea directamente en la página web o remitiendo un correo electrónico después de interpuesta la denuncia.
- **7. Referencia a la protección de datos personales**: En la página web y en la atención telefónica la entidad cita el derecho a la protección de los datos personales suministrados por los ciudadanos en virtud de la Ley 1581 de 2012.
- **8. Formulario:** La entidad habilita un formulario virtual para la presentación de denuncias. Se diferencia de la opción de enviar la denuncia por medio de correo electrónico.
- **9. Permite adjuntar archivos al formulario:** Bajo la hipótesis que la calidad de la denuncia depende de la información que la soporte se evalúa si aquellas entidades que tienen habilitado un formulario también permiten el envío de documentos adjuntos.
- **10. Glosario:** Conceptualización de las entidades sobre denuncias, reclamos, denuncias, sugerencias, derechos de petición, entre otros.
- 11. Otros elementos pedagógicos: Disposición de instrumentos que tengan las entidades para explicar los alcances y procedimientos sobre la interposición de PQR's y denuncias.
- **12. Información sobre tiempos de respuesta:** La entidad informa al ciudadano cuanto tiempo tomará el trámite de la denuncia.

57

²⁵ La fecha de corte de la información es el 10 de mayo de 2016





La Tabla No 10 muestra los resultados de la disponibilidad de cada herramienta en cada una de las diecisiete entidades consultadas:





Tabla No 10: Herramientas relacionadas con la protección a denunciantes - Sitios Web entidades objeto de estudio

Entidad	Referencia directa mecanismos de protección al denunciante	Opción de denuncia general	Opción específica para denunciar hechos de corrupcíon	La denuncia se realiza utilizando los canales de PQR'S	Opción de denuncia anónima	Información sobre el seguimiento a las denuncias incluidas las anónimas	Referencia a la protección de datos personales	Formulario	Permite adjuntar archivos al formulario	Glosario	Otros elementos pedagógicos	Cuáles	Información sobre tiempos de respuesta
1 Fiscalía General de la Nación	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	SI	NO	NA	NO
2 Procuraduría General de la República	NO	SI	NO	NO	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	NA	NO
3 Contraloría General de la Nación	NO	SI	SI	NO	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	Infografía	SI
Superintendencia de Industria y 4 Comercio	NO	SI	SI	NO	SI	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NA	NO
5 Superintendencia Nacional de Salud	NO	SI	SI	SI	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NA	NO
6 Superintendencia Financiera	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI	SI	SI	SI	Infografía	NO
Superintendencia de Servicios 7 Públicos	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	SI	NO	SI	SI	Infografía	NO
Superintendencia de Notariado y 8 Registro	NO	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NA	NO
9 Superintendencia de Sociedades	NO	SI	SI	NO	SI	SI	NO	SI	SI	SI	NO	NA	NO
10 Policía Nacional	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	Infografía	NO
11 Personería Distrital de Bogotá	NO	SI	NO	NO	SI	NO	NO	SI	SI	SI	NO	NA	NO
12 Personería Municipal Cajicá	NO	SI	NO	NO	SI	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NA	NO
13 Auditoría General	NO	SI	NO	NO	SI	SI	NO	SI	SI	SI	NO	NA	NO
14 Contaduría General	NO	SI	NO	NO	SI	NO	SI	SI	NO	SI	NO	NA	NO
15 Ministerio de Trabajo	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI	NO	NA	NO
16 Ministerio del Interior	NO	SI	NO	NO	NO	SI	NO	SI	SI	SI	NO	NA	NO
17 Secretaría de Transparencia	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NA	NO

Fuente: Elaboración Propia



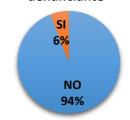


A continuación, se describen los resultados obtenidos para cada una de las categorías de sistematización en las cuales se incluyen recomendaciones para la promoción de acciones que fortalezcan la información entregada a los ciudadanos interesados en realizar una denuncia por un hecho de corrupción.

a. Mecanismos de protección a denunciantes.

Un noventa y cuatro (94%) de las entidades objeto de estudio, no entregan información en la que directamente se mencione la protección a denunciantes de hechos de corrupción. En la revisión de los sitios web de las entidades mencionadas, únicamente la Policía Nacional hace referencia al concepto de "protección al denunciante".

Referencia directa a mecanismos de protección al denunciante



Según el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (Desarrollado por Transparencia por Colombia), teniendo en

cuenta la información referida al año 2013, las entidades que se encuentran sombreadas en la Tabla 3, cuentan efectivamente con una metodología o protocolo referido a la protección al denunciante. Sin embargo, en los sitios web no se encontró publicada información relacionada con estos protocolos; más allá de la ya expuesta por la Policía Nacional. Una situación similar presentó la indagación vía telefónica, en donde la mayoría de las entidades indicaron no contar con ningún tipo de instrumento para la protección al denunciante.

Tabla II: Resultados Índice de Transparencia de las Entidades Públicas Existencia de metodologías o protocolos de protección al denunciante

NÚMERO	ENTIDAD	Variable: Existencia de una línea de atención para denunciantes de hechos de corrupción vigencia 2013	Variable: Existencia de metología o protocolos de protección al denunciante (anónima o no)
1	Auditoría General de la República	100	0
2	Contraloria General de la República	100	100
3	Contaduría General de la Nación	100	0
4	Fiscalía General de la Nación	100	100
5	Policia Nacional	100	0
6	Procuraduría General de la	100	100
7	Superintendencia de Industria y Comercio	100	100
8	Superintendencia de Notariado y Registro	0	0
9	Superintedencia de Servicios Públicos Domiciliarios	0	0
10	Superintendencia de Sociedades	100	0
11	Superintedencia Nacional de Salud	100	100
12	Superintendencia Financiera	100	100

Con el fin de verificar la existencia de las metodologías o protocolos para la protección a denunciantes, se interpuso un Derecho de Petición en tal sentido. Si bien se obtuvo respuesta de las entidades, en su mayoría se relaciona con información sobre los canales de denuncia y





en casos aislados remitieron el documento que contempla el mecanismo para proteger al denunciante.

Por otra parte, las entidades objeto de investigación señalaron que, para tener información sobre las herramientas de protección, era necesario escribir directamente a funcionarios determinados o interponer un derecho de petición y así obtener la información de cómo realizar la solicitud de esta protección.

b. Posibilidad de denunciar específicamente por la ocurrencia de un hecho de corrupción y su relación con la protección al denunciante.

Un 76% de las entidades consultadas, equiparan <u>la denuncia con la formulación de peticiones</u>, <u>quejas y reclamos</u>, por lo que no hay una diferenciación o consolidación de canales exclusivos para interponer una denuncia general o una denuncia por hecho de corrupción, dándoles un tratamiento de queja, reclamo o petición, por lo que se tramita según los parámetros establecidos para tal fin y son los mecanismos de la entidad los encargados de valorar dicha información.

En la mayoría de las entidades en estudio se ofrece al ciudadano la posibilidad de hacer una "denuncia" general, y en algunas ocasiones se puede hacer la clasificación al diligenciar los formularios. No obstante, sólo siete (7) entidades especifican la posibilidad de hacer una denuncia por un hecho de corrupción: la Contraloría General de la Nación, la Policía Nacional, la Superintendencia de Industria y Comercio, la Superintendencia Nacional de Salud, la Superintendencia de Sociedades, el Ministerio de Trabajo y la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, en algunos casos entregando al usuario una caracterización de

Denuncia se equipara con quejas, reclamos, derechos de petición



diferentes hechos de corrupción que pueden ser denunciados ante estas entidades. Este tipo de caracterización ayuda al ciudadano a ubicarse en la intención y diligenciamiento de la formulación.

c. Posibilidad de denuncia de forma anónima.

De las 17 entidades en estudio, solo siete no permiten o no ofrecen explícitamente la posibilidad de realizar una denuncia de forma anónima. De forma complementaria se identificaron tres mecanismos de seguimiento para las denuncias realizadas de forma anónima, presentados a continuación:

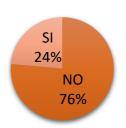
- I. La solicitud de un correo electrónico para dar respuesta a la denuncia. En este caso se abre la posibilidad de que el correo electrónico no sea el personal sino uno creado para los fines pertinentes.
- 2. **Consecutivo**, tras el envío de la denuncia, se entrega un consecutivo con el cual se puede hacer seguimiento a la solicitud de información.
- 3. **Fechas y Números**; se da la posibilidad de señalar fechas o números que solo conoce el denunciante para hacer el respectivo seguimiento.





d. Información sobre el derecho de protección de los datos personales.

Cita la protección de datos personales



Teniendo en cuenta las circunstancias en las cuales se realiza una denuncia de un hecho de corrupción, sea anónima o no, uno de los elementos que debe ser citado por las entidades debe ser la protección de datos personales, fundamentada en la Ley 1581 de 2012, reglamentada por el decreto 1377 de 2013(Habeas Data), la cual tiene el objeto de desarrollar el derecho constitucional que tienen todas las personas a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bases de datos o archivos, y los demás derechos, libertades y garantías constitucionales a que se refiere el

artículo <u>15</u> de la Constitución Política; así como el derecho a la información consagrado en el artículo 20 de la misma.

De las 17 entidades en estudio, solo un 24% de las mismas, es decir, la Procuraduría General de la Nación, la Superintendencia de Servicios Públicos, la Policía Nacional y la Contaduría General hacen referencia a este derecho.

e. Disposición de Instrumentos para realizar la denuncia.



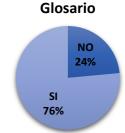
Teniendo en cuenta la premisa que <u>la calidad de la denuncia</u> <u>depende en parte de los instrumentos que puedan utilizarse para garantizar la calidad de información que soporta la denuncia</u>, se concluye que la existencia de formularios virtuales predomina en las entidades mencionadas con un 82% de las mismas; ya sea en casos donde se ofrece la posibilidad de denuncia o en los que se da el mismo tratamiento de peticiones, quejas y reclamos. Los formularios ofrecen una ventaja y es la posibilidad de guiar al usuario en la forma cómo se debe plantear una denuncia. La

mayoría de las ocasiones estos formularios permiten adjuntar archivos, documentos y otro tipo de soportes, que den una explicación más ampliada sobre la denuncia en concreto.

f. Utilización de elementos pedagógicos.

En cuanto la utilización de elementos pedagógicos, la mayoría de las entidades <u>no los</u> <u>contemplan</u> Un 76% que corresponde a 13 de las 17 entidades

evaluadas. Esta herramienta resulta útil para explicar a los usuarios cómo pueden acceder a la protección o cómo pueden formular una denuncia. La búsqueda inicial es que haya una diferenciación conceptual entre lo que es una queja, un reclamo o una denuncia y cuál es el procedimiento idóneo para realizarlo.



El apoyo en herramientas pedagógicas puede contemplar guías, folletos, infografías, dibujos o hasta videos que vinculen elementos de





accesibilidad. El elemento más utilizado por las entidades es la entrega de un glosario en el cual hacen referencia a lo que significa cada concepto a la luz de las competencias de la entidad. Es necesario aclarar, que algunas de las entidades cuentan con glosarios generales, que no ofrecen al ciudadano las definiciones básicas de denuncia, queja, petición, entre otros

g. Explicación del procedimiento de respuesta a peticiones de información incluyendo los tiempos de respuesta.

La respuesta a solicitudes de información, es una de las formas por medio de las cuales se garantiza el derecho de acceso a la información pública desde la perspectiva de la transparencia pasiva, que corresponde al derecho de cada persona a solicitar y recibir información de las instituciones del Estado, sin la necesidad de decir por qué o para qué se está requiriendo.²⁶

En principio, la mayoría de las entidades solo hacen alusión a la entrega de un número de radicación para hacerle seguimiento por medio de la página web. Únicamente la Policía Nacional (Ver información sobre la entidad) entrega una descripción general de la ruta que surte cada solicitud. En cuanto a la información sobre tiempos de respuesta únicamente la Contraloría General de la Nación entrega información explicativa de cuántos días tomará la resolución de la petición.

Las solicitudes de información sobre protección o denuncia son asumidas por las entidades como derechos de petición, por lo que se sugiere una alineación con las disposiciones de la Ley 1712 de 2014, las cuales señala que es importante que las entidades den a conocer cuál es el procedimiento que al interior de la entidad se surte para responder a las denuncias o solicitudes que realice la ciudadanía.

h. Accesibilidad.

La investigación ha permitido identificar que no existen herramientas para solicitar protección como denunciante o para realizar la denuncia misma, que contemplen otras lenguas o herramientas para la población con discapacidad. El Decreto 1081 de 2015 establece acciones concretas para garantizar el acceso a la información tanto a los grupos étnicos que en Colombia hablan otras lenguas, 27 como a la población en situación de discapacidad. Para promover la accesibilidad de la información que establezca el Gobierno Nacional se recomienda seguir las disposiciones del Decreto 1081 de 2015, como lo son:

Diseño de formato alternativos. Para efectos de lo previsto en el artículo 8° de la Ley 1712 de 2014, se entenderá por formato alternativo, la forma, tamaño o modo en la que se presenta la información pública o se permite su visualización o consulta para los grupos étnicos y culturales del país, y para las personas en situación de discapacidad, en aplicación del criterio diferencial de accesibilidad.

²⁶ lbíd.

²⁷ En Colombia se hablan hoy la lengua castellana, sesenta y cinco lenguas indígenas y dos lenguas criollas habladas por poblaciones de origen africano LANDABURU, Jon, "Las lenguas indígenas en Colombia", en CLASIFICACIÓNDELASLENGUASINDÍGENASDECOLOMBIA 1999, Editorial: Centro colombiano de estudio de lenguas aborígenes; Universidad de los Andes





Promoción de accesibilidad en medios electrónicos para población en situación de discapacidad. Todos los medios de comunicación electrónica dispuestos para divulgar la información deberán cumplir con las directrices de accesibilidad que dicte el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

i. Utilización de Lenguaje Claro.

Uno de los retos que ha implicado la investigación, es alcanzar la interpretación adecuada para los conceptos que se entregan al ciudadano por los diferentes medios consultados. Retomando la necesidad de caracterizar a los usuarios, también se hace necesario hacer una revisión del tipo de lenguaje que se está utilizando para entregar la información. Para este fin se sugiere la utilización del lenguaje claro que es la "expresión simple, clara y directa de la información que los ciudadanos y los servidores públicos necesitan conocer"28.

j. Confianza en la información.

Durante el proceso de investigación fue posible conocer la percepción que tiene el usuario sobre la posibilidad de acceder a un mecanismo de protección para proceder con la denuncia de un hecho de corrupción. De manera constante, el cuestionamiento del <u>tratamiento de los datos y la información que se suministre como soporte de la denuncia queda sin resolverse²⁹, pues no hay claridad en la forma como la información se tramita al interior de las entidades, cuál es el conducto que sigue y quién asume la responsabilidad en cada una de las etapas.</u>

En los casos en que las entidades no respondieron a las solicitudes ciudadanas no solo se está cayendo en un incumplimiento normativo, sino que socaba la legitimidad que la institución tiene frente a la ciudadanía. En general, las respuestas a la solicitud de información referente a la protección como denunciante fueron atendidas por la <u>oficina de atención al ciudadano</u>. Si bien ésta es la instancia en la que se centraliza la relación entre el ciudadano y la entidad, vale la pena que las entidades definan y entreguen información acerca de las oficinas o los cargos de los funcionarios que deberían dar respuesta oportuna y efectiva al tema.

Capítulo 5. Los arreglos institucionales para la implementación del Proyecto de Ley de Protección a Reportantes de Actos de Corrupción.

²⁸ Guía de Lenguaje Claro para Servidores Públicos en Colombia, Departamento Nacional de Planeación Disponible

 $https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/II%20GUIA%20DEL%20LENGUAJE%20CLARO.pdf\ Pag.\ 2I$

²⁹ Esta alerta también se presentó en la indagación en los grupos focales a los actores relevantes. Una de las mayores preocupaciones es la falta de confianza en el manejo de la información y la ausencia de trazabilidad de las denuncias, quejas, peticiones o reclamos de los ciudadanos a las entidades públicas.





Este capítulo describe los posibles arreglos institucionales ³⁰ para la implementación de la ley de protección a reportantes. Para ello, se retoman los productos de esta consultoría presentados de forma sucinta en los capítulos anteriores. Los resultados del sondeo y grupos focales, las conclusiones y recomendaciones de la investigación en las entidades públicas del orden nacional sobre sus medidas de protección a denunciantes y canales de denuncia, y finalmente el estudio comparado de la legislación internacional. Además de considerar la Ruta Institucional que desde la Secretaria de Transparencia ha tenido el impulso del proyecto de Ley y sus distintas versiones.

Previo a la exposición de los arreglos institucionales, es necesario hacer las siguientes precisiones conceptuales y metodológicas para la formulación de dicha propuesta.

3. 5.1. Conceptos

Las instituciones cumplen unas funciones esenciales en la definición e implementación de políticas y estrategias de lucha contra la corrupción. Algunas de ellas se refieren a:

- a) Logro de los equilibrios de parte- óptimos, es decir buscan incentivar uno o más agentes a mejorar su bienestar sin empeorar el de los otros o alcanzar un nivel alto de objetivos tangibles o intangibles dentro de sus restricciones.
- b) Aprovechamiento de economías de escala potenciales
- c) Prevención de errores en grupos y agentes
- d) Reducción de Riesgos e Incertidumbres
- e) Resolver conflictos
- f) Generar flexibilidad

Cualquiera de las propuestas que se hagan tiene implícitos unos riesgos asociados como la incertidumbre, los costos de transacción, la aparición de problemas de la organización y coordinación, que deben advertirse por el legislador.

Los Arreglos institucionales son un acuerdo básico de "reglas de juego" aceptadas y cumplidas por todos que guíen las relaciones e interacciones de los diferentes agentes involucrados en el proceso. El factor principal que explica una reforma institucional es la intencionalidad, o "voluntad política".

Coordinación Interinstitucional (articulación intersectorial): es un instrumento para lograr consistencia e integralidad de las políticas, en ámbitos de intervención intersectorial e intergubernamental, recurriendo a mecanismos tanto de "governance" como de cambio organizacional. Por ello la coordinación ocurre a diferentes niveles (vertical y horizontal) y con diferentes grados de complejidad (interdependencia de objetivos, funciones y recursos entre diferentes entes).

Esta coordinación exige un mínimo de estructuras e instrumentos y será exitosa en la medida en la que se pueda "gestionar la transversalidad".

Sistema Unificado: Es un único sistema diseñado para cumplir tareas de formulación y focalización de política, seguimiento, evaluación, generación de conocimiento u estrategias.

³⁰ Para Margaret Levi (1992) El cambio institucional se define como el giro en las reglas y los procedimientos por medio de los cuales los diferentes comportamientos sociales son constreñidos o incentivados. Para Marsh y Olsen (1989) es un proceso de "adaptación incremental" a problemas cambiantes con soluciones disponibles que ocurren en el marco de una evolución gradual de las estructuras.-





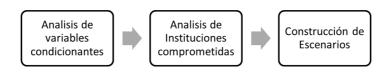
Cuenta con unos usuarios definidos, debe contar con un soporte funcional y técnico y unos manuales, instructivos y protocolos para su implementación. En Colombia hay muchos ejemplos en dos categorías:

- Sistemas de Gestión de Información como el: El SUIT de trámites y el SIGEP de empleo público que administra el Departamento de la Función Pública, Ekogui de gestión e información litigiosa del Estado de la Agencia Nacional de la Defensa Jurídica del Estado, Sistema Único de Información de Servicios Públicos de Superintendencia de Servicios Públicos –SUISP-, El Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas SUIFP del DNP, el Sistema de Información Interinstitucional de Justicia Transicional SIIJUT- utilizado por 10 entidades del Estado para mantener información actualizada, en línea y en tiempo real, entre otros.
- Sistemas Administrativos, diseñados para lograr coordinar políticas, estrategias, las actividades metodologías, y los recursos de las entidades públicas en torno a la promoción de una política; de tal suerte que encontramos algunos ejemplos: El Sistema General de Regalías, El Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación; el Sistema Nacional de Acreditación, El Sistema Nacional de Cultura, Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

4. 5.2. Metodología para propuesta de arreglos institucionales

Para la definición de los arreglos institucionales en la implementación de la Ley de Protección a Reportantes de Actos de Corrupción se desarrolla la siguiente ruta.

Diagrama No 3 Metodología para propuesta de arreglos institucionales



5. 5.2.1. Análisis de variables condicionantes de la propuesta de ajustes institucionales

Primero: Una Gestión Pública Eficiente, exige *arreglos institucionales* que permitan integrar redes de organizaciones públicas modernas, flexibles, abiertas al entorno y orientadas hacia la funcionalidad y productividad. Se trata de proponer figuras legales para formalizar y garantizar la *coordinación interinstitucional efectiva* entre los diferentes niveles de gobierno, las entidades las comisiones intersectoriales y los sistemas administrativos nacionales.³¹

³¹ Ver https://www.dnp.gov.co/DNP/gestion/buen-gobierno/Paginas/Buen-Gobierno.aspx





Segundo: El Gobierno Nacional fijo un Plan de Austeridad en el 2016 – Directiva Presidencial No I- No se modificarán plantas de personal ni estructuras administrativas, a menos que sean a costo cero o generen ahorros en el rubro Funcionamiento de la entidad. Entendiéndose costo cero como el no incremento de recursos asignados a Gastos Funcionamiento en el Decreto 2520 de 2015. Para el cálculo de ahorros o costo cero se deberán incluir el concepto creación de plantas temporales por inversión. De forma excepcional, se realizarán modificaciones de estructuras administrativas y plantas de personal en caso de como prioritarias por parte de la Ministra la Presidencia la República.

Tercero: El Gobierno Nacional -Secretaria de Transparencia- ha venido haciendo un esfuerzo institucional desde hace más de un año para avanzar en una iniciativa legislativa que ha considerado la participación de un grupo de instituciones públicas en el Sistema; instituciones que han participado en los ajustes al proyecto de Ley. Por lo tanto, la propuesta tiene que partir con el grupo de entidades ya identificadas y que se encuentran involucradas en el diseño de la ley. Además la definición de un instrumento concreto, descansa en una instancia que será un sistema de cooperación y coordinación interinstitucional y unos compromisos previos.

Cuarto: Para el Segundo Semestre del 2016 se prevé una agenda legislativa en la que se incluye la reforma tributaria y sin duda se seguirá trabajando en la estructura del postconflicto; la ley de protección a reportantes de actos de corrupción eventualmente puede estar en esta agenda prioritaria.-

Quinto: En Colombia ya existen una pluralidad de **Rutas Para Denunciar Actos de Corrupción**, como evidencian las investigaciones y consultas realizadas; sin embargo, son invisibles a los ciudadanos, bien porque las propias entidades del deben hacer mayores esfuerzos por visibilizarlas o porque permanecen inactivas y son inoperantes debido a que los ciudadanos no confían en ellas porque no habido respuesta o los mecanismos no son seguros. Además, existen diversas **Rutas de Protección** ante las cuales una "presunta víctima de represalias" por haber denunciado o reportado de un acto de corrupción³², podría solicitar protección. La Ruta Laboral Administrativa que empieza internamente en las entidades u organizaciones, la Ruta Penal, Ruta Disciplinaria, y en última instancia la Ruta de la Tutela³³.-

Sexto: La propuesta legislativa deberá acompañarse de un análisis de costo-beneficio, que de forma unánime han solicitado las entidades que se han identificado como parte del Sistema.

Estas variables generan unas condiciones positivas o negativas para definir los arreglos institucionales.

Tabla No 12 Condicionantes de los arreglos institucionales

³² Las represalias son una amplia gama de situaciones como, amenazas dentro o fuera del lugar de trabajo, el aislamiento o reproche social, las amenazas u hostigamientos dentro o fuera del lugar de trabajo, desmejora de las condiciones laborales, traslados injustificados, despido, marginación de un campo de trabajo, persecución o silenciamiento mediante investigaciones y sanciones administrativas, acciones civiles o penales, perjuicios a sus bienes, e incluso ataques a la integridad y a la vida. Estas situaciones ponen en peligro o vulneran los derechos de los(as) denunciantes y sus familias, a la vez que dañan los intereses de la comunidad.

³³ Mediante Sentencia 882 de 2006 la Corte Constitucional considera, "cuando el acoso laboral tiene lugar en el sector público, la víctima del mismo cuenta tan sólo con la vía disciplinaria para la protección de sus derechos, mecanismo que no sólo es de carácter administrativo y no judicial en los términos del artículo 86, sino que no resulta ser eficaz para el amparo del derecho fundamental a gozar de un trabajo en condiciones dignas y justas (...). Así las cosas, la Sala estima que para los casos de acoso laboral que se presenten en el sector público, la vía disciplinaria puede no ser un mecanismo efectivo para la protección de los derechos de los trabajadores, y por ende la tutela resulta ser el instrumento idóneo en estos casos, sin perjuicio, por supuesto, de la responsabilidad disciplinaria que se le pueda imputar al sujeto activo de acoso laboral".





Ley de protección a reportantes de actos de corrupción y el Sistema Unificado – SUPRAC-.

POSITIVOS	Comentario	NEGATIVOS	Comentario
Se percibe como más eficaz y eficiente que lo existente.	Colombia no tiene un sistema de protección a reportantes de actos de corrupción, luego unificar los sistemas existentes para otros delitos, víctimas del conflicto y testigos procesales genera un valor agregado.	Intereses dispersos de los grupos o actores	Diseñar el Sistema a partir de las funciones de ciertas entidades es un riesgo en la medida en la que puede no estar el asunto dentro de sus prioridades y estrategias en el corto, mediano y largo plazo. Excepto que se identifique como un asunto de INTERES PUBLICO para todos y como una tarea pendiente para
Se obtiene con costos de transacción bajos (actividades necesarias para el cumplimiento y acuerdos explícitos o implícitos: información, negociación, comunicación, monitoreo, fortalecimiento)	Contar con un Sistema Único apalancado en las instituciones existentes y no proponer una nueva institucionalidad, permite aprovechar sinergias, experiencias, información, procesos y procedimientos validados racionalizando los costos.	Indefinición de los beneficios que se obtendrían por el cambio e información asimétrica	La protección a los reportantes de actos de corrupción no se percibe como un tema de beneficio común en las entidades públicas y por lo tanto asumir una responsabilidad en el marco del Sistema sin que medie la solicitud de un estudio económico es una constante.





Se justifica la lintervención del Estado Colombia se encuentra en un proceso de implementación de un politica integral de lucha contra la corrupción, y la protección a los denunciantes genera unos incentivos positivos a la denuncia de corrupción y se genere una posibilidad más para recoger información que permita investigar y sancionar de manera efectiva estas conductas. Control y Supervisión Control y Supervisión Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control ato de las denuncias de corrupción, como de las solicitudes de protección. Permite protectión de los denunciantes de corrupción como de las solicitudes de protección. Mecanismos de Coordinación en corrolación en correctal/entre el nivel central y las entidades del orden erritorial. Reunión de autoridades y capacidads de corrupción como en correctal/entre el nivel central y las entidades de los órganos de coordinación.		l c:			
para remover obstáculos y alterar las condiciones iniciales en un proceso de implementación de una política integral de lucha contra la corrupción, y la protección a los denunciantes genera unos incentivos positivos a la denuncia de corrupción y se genere una posibilidad más para recoger información que permita investigar y sancionar de manera efectiva estas conductas. Control y Supervisión Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncia de corrupción como de las solicitudes de protección. Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncia de corrupción como de las solicitudes de protección. Permite crear mecanismos integrados se reguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Mecanismos de Coordinación Coordinación Mecanismo de autoridades y capacidades de los	Se justifica la	Si se justifica porque	Calidad de	las	Las instituciones que
implementación de una política integral de lucha contra la corrupción, y la protección a los denunciantes genera unos incentivos positivos a la denuncia de corrupción y se genere una posibilidad más para recoger información que permita investigar y sancionar de manera efectiva estas conductas. Control y Supervisión Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Condinación Mecanismos de Coordinación Mecanismos de Coordinación vertical/entre el nivel central y las entidades del orden territoriol. Reunión de autoridades y capacidades de los	intervención del Estado	Colombia se encuentra		u	•
condiciones iniciales política integral de lucha contru la corrupción, y la protección a los denunciantes genera unos incentivos positivos a la denuncia de corrupción y se genere una posibilidad más para recoger información que permita investigar y sancionar de manera efectiva estas conductas. Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncia de convorte tanto de las denunciante de portección. Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncia de convorte de las solicitudes de protección. Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de las del como de las solicitudes de las del como de las solicitudes de la como de las solicitudes d	para remover	en un proceso de	organizaciones		Sistema deberían ser
condiciones iniciales política integral de lucha contru la corrupción, y la protección a los denunciantes genera unos incentivos positivos a la denuncia de corrupción y se genere una posibilidad más para recoger información que permita investigar y sancionar de manera efectiva estas conductas. Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncia de convorte tanto de las denunciante de portección. Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncia de convorte de las solicitudes de protección. Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de las del como de las solicitudes de las del como de las solicitudes de la como de las solicitudes d	obstáculos y alterar las	implementación de una	participantes/		evaluadas en
contra la corrupción, y la protección a los denunciantes genera unos incentivos positivos a la denuncia de corrupción y se genere una posibilidad más para recoger información que permita investigar y sancionar de manera efectiva estas conductas. Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Condinación Mecanismos de Coordinación Coordinación Coordinación Cordinación Reunión de autoridades y capacidades de los		· •			términos de su
protección a los denunciantes genera unos incentivos positivos a la denuncia de corrupción y se genere una posibilidad más para recoger información que permita investigar y sancionar de manera efectiva estas conductas. Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Mecanismos de Coordinación horizontal entre pares convocada por un organismo específico. Coordinación vertical/entre el nivel central y las entidades del orden territorial. Reunión de autoridades y capacidades de los			-		
denunciantes genera unos incentivos positivos a la denuncia de corrupción y se genere una posibilidad más para recoger información que permita investigar y sancionar de manera efectiva estas conductas. Control y Supervisión Permite crear mecanismos integrados se se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Coordinación de Coordinación Coordinación de Coordinación Cordinación de nunciantes genera una posibilidad mas para asumir un papel activo en el Sistema Se propone un análisis preliminar más adelante. Finalmente es importantisimo revisar esa capacidad funcional, si citad funcional, si citad funcional, si citad funcional, si citad funcional para lograr incidencia en territorio. Control y Supervisión Permite crear mecanismos integrados se se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Mecanismos de Coordinación horizontal entre pares convocada por un organismo específico. Coordinación vertical/entre el nivel central y las entidades del orden territorial. Reunión de autoridades y capacidades de los					•
unos incentivos positivos a la denuncia de corrupción y se genere una posibilidad más para recoger información que permita investigar y sancionar de manera efectiva estas conductas. Finalmente es importantisimo revisar esa capacidad funcional, si tienen competencias, sino hay conflict y si cuentan con competencias para lograr incidencia en territorio. Control y Supervisión Permite mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Mecanismos de Coordinación Coordinación Coordinación Reunión de autoridades y capacidades de los		· ·	Ciaridad Funcional		
a la denuncia de corrupción y se genere una posibilidad más para recoger información que permita investigar y sancionar de manera efectiva estas conductas. Control y Supervisión Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las solicitudes de protección. Permite protección. Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Mecanismos de Coordinación Coordinación Coordinación Coordinación Reunión de autoridades y capacidades de los		denunciantes genera			manera intuitiva, la
corrupción y se genere una posibilidad más para recoger información que permita investigar y sancionar de manera efectiva estas conductas. Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Permite protección. Permite protección. Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Permite pares convocada por un organismo específico. Coordinación Coordinación Reunión de autoridades y capacidades de los		unos incentivos positivos			mayoría de ellas
corrupción y se genere una posibilidad más para recoger información que permita investigar y sancionar de manera efectiva estas conductas. Finalmente es importantisimo revisar esa capacidad funcional, si tienen competencias, sino hay conflicto y si cuentan con competencias para lograr incidencia en territorio. Control y Supervisión Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Mecanismos de Coordinación Coordinación Coordinación Coordinación Reunión de autoridades y capacidades de los		a la denuncia de			argumenta no tener
una posibilidad más para recoger información que permita investigar y sancionar de manera efectiva estas conductas. En propone un análisis preliminar más adelante. Finalmente es importantísimo revisar esa capacidad funcional, si tienen competencias, sino hay conflicto y si cuentan con competencias para lograr incidencia en territorio. Control y Supervisión Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Mecanismos de Coordinación Coordinación Coordinación Coordinación Reunión de autoridades y capacidades de los		corrupción v se genere			_
recoger información que permita investigar y sancionar de manera efectiva estas conductas. Se propone un análisis preliminar más adelante. Finalmente es importantisimo revisar esa capacidad funcional, si tienen competencias, sino hay conflicto y si cuentan con competencias para lograr incidencia en territorio. Control y Supervisión Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Mecanismos de Coordinación Coordinación Coordinación Coordinación Coordinación Coordinación Reunión de autoridades y capacidades de los					
permita investigar y sancionar de manera efectiva estas conductas. Se propone un análisis preliminar más adelante. Finalmente es importantísimo revisar esa capacidad funcional, si tienen competencias, sino hay conflicto y si cuentan con competencias para lograr incidencia en territorio. Control y Supervisión Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Mecanismos de Coordinación Horizontal/ entre pares convocada por un organismo específico. Coordinación vertical/entre el nivel central y las entidades del orden territorial. Reunión de autoridades y capacidades de los					
sancionar de manera efectiva estas conductas. análisis preliminar más adelante. Finalmente es importantisimo revisar esa capacidad funcional, si tienen competencias, sino hay conflicto y si cuentan con competencias para lograr incidencia en territorio. Control y Supervisión Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Mecanismos de Coordinación horizontal/ entre pares convocada por un organismo específico. Coordinación vertical/entre el nivel central y las entidades del orden territorial. Reunión de autoridades y capacidades de los					
efectiva estas conductas. efectiva estas conductas. más adelante. Finalmente es importantísimo revisar esa capacidad funcional, si tienen competencias, sino hay conflicto y si cuentan con competencias para lograr incidencia en territorio. Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Mecanismos de Coordinación horizontal/ entre pares convocada por un organismo específico. Coordinación vertical/entre el nivel central y las entidades del orden territorial. Reunión de autoridades y capacidades de los		permita investigar y			Se propone un
Finalmente es importantísimo revisar esa capacidad funcional, si tienen competencias, sino hay conflicto y si cuentan con competencias para lograr incidencia en territorio. Control y Supervisión Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Mecanismos de Coordinación horizontal/ entre pares convocada por un organismo específico. Coordinación vertical/entre el nivel central y las entidades del orden territorial. Reunión de autoridades y capacidades de los		sancionar de manera			análisis preliminar
importantísimo revisar esa capacidad funcional, si tienen competencias, sino hay conflicto y si cuentan con competencias para lograr incidencia en territorio. Control y Supervisión Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Mecanismos de Coordinación horizontal/ entre pares convocada por un organismo específico. Coordinación vertical/entre el nivel central y las entidades del orden territorial. Reunión de autoridades y capacidades de los		efectiva estas conductas.			más adelante.
importantísimo revisar esa capacidad funcional, si tienen competencias, sino hay conflicto y si cuentan con competencias para lograr incidencia en territorio. Control y Supervisión Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Mecanismos de Coordinación horizontal/ entre pares convocada por un organismo específico. Coordinación vertical/entre el nivel central y las entidades del orden territorial. Reunión de autoridades y capacidades de los					Finalmente es
revisar esa capacidad funcional, si tienen competencias, sino hay conflicto y si cuentan con competencias para lograr incidencia en territorio. Control y Supervisión Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Mecanismos de Coordinación horizontal/ entre pares convocada por un organismo específico. Coordinación vertical/entre el nivel central y las entidades del orden territorial. Reunión de autoridades y capacidades de los					
funcional, si tienen competencias, sino hay conflicto y si cuentan con competencias para lograr incidencia en territorio. Control y Supervisión Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Mecanismos de Coordinación horizontal/ entre pares convocada por un organismo específico. Coordinación vertical/entre el nivel central y las entidades del orden territorial. Reunión de autoridades y capacidades de los					•
Control y Supervisión Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Mecanismos de Coordinación Mecanismos de Coordinación Coordinación Coordinación Coordinación Coordinación Coordinación Reunión de autoridades y capacidades de los					•
hay conflicto y si cuentan con competencias para lograr incidencia en territorio. Control y Supervisión Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Mecanismos de Coordinación horizontal/ entre pares convocada por un organismo específico. Coordinación vertical/entre el nivel central y las entidades del orden territorial. Reunión de autoridades y capacidades de los					,
Control y Supervisión Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Mecanismos de Coordinación horizontal/ entre pares convocada por un organismo específico. Coordinación vertical/entre el nivel central y las entidades y capacidades de los					competencias, sino
Control y Supervisión Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Mecanismos de Coordinación horizontal/ entre pares convocada por un organismo específico. Coordinación vertical/entre el nivel central y las entidades del orden territorial. Reunión de autoridades y capacidades de los					hay conflicto y si
Control y Supervisión Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Mecanismos de Coordinación horizontal/ entre pares convocada por un organismo específico. Coordinación vertical/entre el nivel central y las entidades del orden territorial. Reunión de autoridades y capacidades de los					cuentan con
Control y Supervisión Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Mecanismos Coordinación Coordinación Coordinación Coordinación Coordinación Coordinación Vertical/entre el nivel central y las entidades del orden territorial. Reunión de autoridades y capacidades de los					
Control y Supervisión Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Mecanismos de Coordinación horizontal/ entre pares convocada por un organismo específico. Coordinación vertical/entre el nivel central y las entidades del orden territorial. Reunión de autoridades y capacidades de los					' '
Control y Supervisión Permite crear mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Mecanismos de Coordinación horizontal/ entre pares convocada por un organismo específico. Coordinación vertical/entre el nivel central y las entidades del orden territorial. Reunión de autoridades y capacidades de los					-
mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Mecanismos de Coordinación horizontal/ entre pares convocada por un organismo específico. Coordinación vertical/entre el nivel central y las entidades del orden territorial. Reunión de autoridades y capacidades de los					territorio.
mecanismos integrados se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Mecanismos de Coordinación horizontal/ entre pares convocada por un organismo específico. Coordinación vertical/entre el nivel central y las entidades del orden territorial. Reunión de autoridades y capacidades de los					
se seguimiento, vigilancia y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Mecanismos Coordinación horizontal/ entre pares convocada por un organismo específico. Coordinación vertical/entre el nivel central y las entidades del orden territorial. Reunión de autoridades y capacidades de los	Control y Supervision				
y control tanto de las denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Mecanismos de Coordinación horizontal/ entre pares convocada por un organismo específico. Coordinación vertical/entre el nivel central y las entidades del orden territorial. Reunión de autoridades y capacidades de los		mecanismos integrados			
denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Mecanismos de Coordinación horizontal/ entre pares convocada por un organismo específico. Coordinación vertical/entre el nivel central y las entidades del orden territorial. Reunión de autoridades y capacidades de los		se seguimiento, vigilancia			
denuncias de corrupción como de las solicitudes de protección. Mecanismos de Coordinación horizontal/ entre pares convocada por un organismo específico. Coordinación vertical/entre el nivel central y las entidades del orden territorial. Reunión de autoridades y capacidades de los		y control tanto de las			
como de las solicitudes de protección. Mecanismos de Coordinación horizontal/ entre pares convocada por un organismo específico. Coordinación vertical/entre el nivel central y las entidades del orden territorial. Reunión de autoridades y capacidades de los		•			
de protección. Mecanismos de Coordinación horizontal/ entre pares convocada por un organismo específico. Coordinación vertical/entre el nivel central y las entidades del orden territorial. Reunión de autoridades y capacidades de los		•			
Mecanismos de Coordinación horizontal/ entre pares convocada por un organismo específico. Coordinación vertical/entre el nivel central y las entidades del orden territorial. Reunión de autoridades y capacidades de los					
horizontal/ entre pares convocada por un organismo específico. Coordinación vertical/entre el nivel central y las entidades del orden territorial. Reunión de autoridades y capacidades de los		de protección.			
horizontal/ entre pares convocada por un organismo específico. Coordinación vertical/entre el nivel central y las entidades del orden territorial. Reunión de autoridades y capacidades de los	Maganiamag	Coordinació			
convocada por un organismo específico. Coordinación vertical/entre el nivel central y las entidades del orden territorial. Reunión de autoridades y capacidades de los					
organismo específico. Coordinación vertical/entre el nivel central y las entidades del orden territorial. Reunión de autoridades y capacidades de los	Coordinación	horizontal/ entre pares			
Coordinación vertical/entre el nivel central y las entidades del orden territorial. Reunión de autoridades y capacidades de los		convocada por un			
vertical/entre el nivel central y las entidades del orden territorial. Reunión de autoridades y capacidades de los		organismo específico.			
vertical/entre el nivel central y las entidades del orden territorial. Reunión de autoridades y capacidades de los		,			
vertical/entre el nivel central y las entidades del orden territorial. Reunión de autoridades y capacidades de los		Coordinación			
central y las entidades del orden territorial. Reunión de autoridades y capacidades de los					
orden territorial. Reunión de autoridades y capacidades de los					
Reunión de autoridades y capacidades de los					
capacidades de los		orden territorial.			
capacidades de los		D ./ L			
·		I -			
órganos de coordinación.		capacidades de los			
		órganos de coordinación.			

Elaboración propia, siguiendo metodologías Banco Mundial y PNUD para arreglos institucionales.

6. 5.2.2. Análisis institucional de las entidades comprometidas

A partir del trabajo de la Secretaria de Transparencia y los insumos de esta consultoría se identifican las siguientes entidades para conformar el Sistema:





Gráfico No 10 Instituciones del Estado Colombiano como parte del Sistema Unificado de Protección a Reportantes de Actos de Corrupción



Fiscalía General de la Nación

Es una entidad de la rama judicial del poder público con plena autonomía administrativa y presupuestal, cuya función está orientada a brindar a los ciudadanos una cumplida y eficaz administración de justicia.

Corresponde a la Fiscalía General de la Nación, de oficio o mediante denuncia o querella, investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes. Se exceptúan los delitos cometidos por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio. Para tal efecto la Fiscalía General de la Nación deberá como lo prevé el artículo 250 Constitución Política de Colombia:....

- Velar por la protección de las víctimas, testigos e intervinientes en el proceso.
- El Fiscal General de la Nación y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional.
- La Fiscalía General de la Nación está obligada a investigar tanto lo favorable como lo desfavorable al imputado, y a respetar sus derechos fundamentales y las garantías procesales que le asisten.

Para el cumplimiento de sus procesos misionales cuenta con una estructura orgánica definida por el Decreto 016 de 2014, se destacan dos direcciones directamente relacionadas con la protección de reportantes de actos de corrupción, sin que sea excluyente de otras direcciones tales como la Dirección Nacional del Cuerpo Técnico de investigación CTI Y La Dirección Nacional de Articulación de Policías Judiciales Especializadas:

i) Dirección Nacional de Protección y Asistencia dentro de sus funciones están:

 a) asesorar al Fiscal General de la Nación en la formulación y definición de políticas en materia de protección y asistencia social para servidores de la Fiscalía, víctimas, testigos y demás intervinientes en el proceso penal, cuando éstos se encuentren en riesgo o amenaza de sufrir agresión a sus derechos, por causa de la intervención en un proceso penal.
 b) Dirigir y administrar el Programa de Protección a Testigos, Víctimas, Intervinientes en el Proceso y Funcionarios de la Fiscalía de que trata la Ley 418 de 1997





- y las normas que lo modifiquen, adicionen, sustituyan o reglamenten, para lo cual podrá requerir apoyo a la Policía Judicial de la Fiscalía General de la Nación.
- ii) Dirección de Fiscalía Nacional Especializada contra la corrupción adscritas al Vicefiscal General de la Nación que tiene dentro de sus funciones: Dirigir la cooperación interinstitucional para el cumplimiento de las actividades misionales de la Fiscalía General de la Nación, bajo los lineamientos del Fiscal General de la Nación.

Unidad Nacional de Protección

La Unidad Nacional de Protección es un organismo de seguridad del Orden Nacional adscrita al Ministerio del Interior, encargada de articular, coordinar y ejecutar medidas de protección y apoyo a la prevención, promover los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad de personas, colectivos, grupos y comunidades que por su cargo o ejercicio de sus funciones puedan tener un riesgo extraordinario o extremo.

Mediante Decreto 4065 de 2011 establece su estructura orgánico donde se destacan dos subdirecciones:

Subdirección de Evaluación del Riesgo encargada de realizar la evaluación del riesgo a quienes soliciten protección, siempre que cumplan con las condiciones previstas en el marco jurídico vigente. Dentro de sus funciones principales: i) Desarrollar la valoración del riesgo, con el fin de identificar de forma oportuna y con enfoque diferencial los niveles de riesgo de personas, grupos y comunidades de acuerdo a las poblaciones objeto de los programas de protección a cargo de la Entidad, ii) Planificar y desarrollar metodologías y estrategias, en materia de evaluación de los niveles de riesgo de personas que se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de su cargo.

Subdirección de Protección protege la vida y la integridad de las personas que se encuentran por su condición política, social o económica, son objeto de posibles vulneraciones a su vida e integridad. Algunas de sus funciones principales: a) Diseñar, formular y ejecutar, en coordinación con la Policía Nacional y otras entidades estatales competentes, medidas y mecanismos relacionados con la protección de las personas que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo y en razón de su cargo. b) Recomendar al Director de la Unidad la adopción de medidas iniciales o transitorias de protección, para los casos que cumplan con los requisitos de gravedad e inminencia. Cuenta con grupos regionales de protección en Barranquilla, Cartagena, Medellín, Florencia y Popayán.

La Ruta de Protección de la UNP se visualiza en el Anexo No 9 donde se presenta la infografía.

Procuraduría General de la Nación

La Procuraduría General de la Nación, es la Entidad que representa a los ciudadanos ante el Estado. Es el máximo organismo del Ministerio Público, conformado además por la Defensoría del Pueblo y las personerías.

La Procuraduría tiene autonomía administrativa, financiera y presupuestal en los términos definidos por el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional. Es su obligación velar por el





correcto ejercicio de las funciones encomendadas en la Constitución y la Ley a servidores públicos y lo hace a través de sus tres funciones misionales principales:

La función preventiva vigilar el actuar de los servidores públicos y advertir cualquier hecho que pueda ser violatorio de las normas vigentes, sin que ello implique coadministración o intromisión en la gestión de las entidades estatales.

La función de intervención En su calidad de sujeto procesal la Procuraduría General de la Nación interviene ante las jurisdicciones Contencioso Administrativa, Constitucional y ante las diferentes instancias de las jurisdicciones penal, penal militar, civil, ambiental y agraria, de familia, laboral, ante el Consejo Superior de la Judicatura y las autoridades administrativas y de policía. Su facultad de intervención no es facultativa sino imperativa y se desarrolla de forma selectiva cuando el Procurador General de la Nación lo considere necesario y cobra trascendencia siempre que se desarrolle en defensa de los derechos y las garantías fundamentales.

La función disciplinaria La Procuraduría General de la Nación es la encargada de iniciar, adelantar y fallar las investigaciones que por faltas disciplinarias se adelanten contra los servidores públicos y contra los particulares que ejercen funciones públicas o manejan dineros del estado, de conformidad con lo establecido en el Código Único Disciplinario ó Ley 734 de 2002.

De acuerdo con el Decreto 262 de 2000 a la PGN le corresponden entre otras estas funciones que se relacionan directamente con la Protección a Reportantes de Actos de Corrupción:

ARTÍCULO 27. Funciones de intervención ante las autoridades administrativas. Los procuradores delegados intervendrán, como Ministerio Público, en las actuaciones y ante las autoridades administrativas y de policía, cuando sea necesario para defender el orden jurídico, el patrimonio público, las garantías y los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, colectivos o del ambiente, así como los derechos de las minorías étnicas, de los trabajadores o de los pensionados.

ARTÍCULO 28. Funciones de intervención ante las autoridades judiciales. Los procuradores delegados que intervienen ante las autoridades judiciales tienen la condición de agentes del Ministerio Público, para lo cual ejercerán las funciones que se les asignen en la ley y en los artículos siguientes.

Además corresponde a la **Oficina del Viceprocurador** funciones como la de: a) Coordinar y orientar las actividades de vigilancia superior con fines preventivos y de protección de los derechos humanos desarrolladas por las diferentes dependencias de la Procuraduría General. b) Establecer los mecanismos de coordinación de las actividades que adelanten los diferentes funcionarios de la Procuraduría General de la Nación y las personerías que no estén relacionadas con las funciones de intervención ante las autoridades judiciales.

Cuenta con una Dirección de Nacional de Investigaciones Especiales y mediante Resolución 396 de 2009 crea un grupo anticorrupción que depende del despacho del Procurador General. También mediante Resolución 146 de 2014 crea el Grupo de Transparencia y Del Derecho de Acceso a la Información Pública con las siguientes funciones: i) Promoción y capacitación a los sujetos obligados y la ciudadanía sobre el uso y cumplimiento de la Ley. ii) Realización especial del procedimiento de solicitud con identificación reservada. iii). Realizar seguimiento al cumplimiento de la divulgación proactiva de información y normas conexas. iv). Administrar sistemas de información, generar estadísticas e informes sobre el cumplimiento de la Ley. v). Remitir a las dependencias





competentes los casos disciplinables y vi). Promover el intercambio técnico entre órganos garantes y expertos en leyes de acceso a la información.

El Artículo IIO del Proyecto de Ley mediante el cual se adopta el Nuevo Código Único Disciplinario (2014) establece como *Sujetos procesales en la actuación disciplinaria*. Podrán intervenir en la actuación disciplinaria, como sujetos procesales, el investigado y su defensor, el Ministerio Público, cuando la actuación se adelante en el Consejo Superior o Seccional de la Judicatura o en el Congreso de la República contra los funcionarios a que se refiere el artículo 174 de la Constitución Política. Esta misma condición la ostentarán las víctimas de conductas violatorias de Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, *así como de acoso laboral*.

En ejercicio del poder de supervigilancia administrativa y cuando no se ejerza el poder preferente por la Procuraduría General de la Nación, ésta podrá intervenir en calidad de sujeto procesal.

Ministerio de Trabajo

De acuerdo con el Decreto 4108 de 2011. Son objetivos del Ministerio del Trabajo la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos para el trabajo, el respeto por los derechos fundamentales, las garantías de los trabajadores, el fortalecimiento, promoción y protección de las actividades de la economía solidaria y el trabajo decente, a través un sistema efectivo de vigilancia, información, registro, inspección y control; así como del entendimiento y diálogo social para el buen desarrollo de las relaciones laborales.

Para el cumplimiento de sus funciones tiene en su estructura orgánica las siguientes dependencias que se consideran directamente relacionadas con la protección a los trabajadores que presuntamente puedan ver vulnerados sus derechos como consecuencia de una denuncia o reporte de acto de corrupción.

Viceministerio de relaciones laborales e inspección Le corresponde en virtud del Decreto 4108 de 2011, entre otras funciones: a) definir estrategias que promuevan la efectividad en el cumplimiento de las normas que protegen los derechos en el trabajo, la mejora contínua de la seguridad y salud en el trabajo. . b) Definir estrategias destinadas a garantizar la eficiencia y eficacia de *la inspección*, vigilancia y control en materia laboral³⁴. C) Recomendar al Ministro del Trabajo y a la Comisión Interinstitucional para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Trabajadores, las acciones pertinentes, con el fin de atender las violaciones a los Derechos Humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario de los trabajadores.

En este viceministerio de encuentran dos direcciones: i) **Dirección de Derechos Fundamentales del Trabajo** que tiene como función promover <u>la defensa de los derechos</u> <u>de los trabajadores</u>, con el fin armonizar las relaciones laborales y proponer programas, estudios

³⁴ La naturaleza del sistema de inspección en Colombia es pública, y de conformidad con su esencia de *policía administrativa laboral*, pertenece a la estructura de la administración de derecho público, como monopolio administrativo gubernamental. El Ministerio del Trabajo es la autoridad central del sistema, del cual son componentes: El Despacho del Ministro del Trabajo , el Despacho del Viceministro de Relaciones Laborales e Inspección , la Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión Territorial , la Subdirección de Inspección , la Subdirección de Gestión Territorial , las Direcciones Territoriales , las Oficinas Especiales y las Inspecciones de Trabajo.





y acciones que permitan coordinar, con las autoridades competentes, la promoción y garantía del respeto de los derechos humanos de los trabajadores y empleadores. ii) Dirección de Inspección, Vigilancia, Control y Gestión tiene entre otras funciones: a) Hacer seguimiento y evaluación a la implementación y cumplimiento de la política de prevención, inspección, vigilancia y control de trabajo. b) Dirigir, coordinar y evaluar el cumplimiento de las funciones a cargo de las direcciones territoriales, e inspecciones de trabajo con métodos y procedimientos unificados. c) Conocer y resolver los recursos de apelación y queja interpuestos contra las providencias proferidas por los directores de las direcciones territoriales con excepción de las relacionadas con el Sistema de Riesgos Profesionales.

El Ministerio de Trabajo cuenta con más de 30 oficinas territoriales

Decreto 4108 de 2011 Artículo 31. Oficinas Especiales. El Ministro podrá organizar Oficinas Especiales de Trabajo para atender los asuntos de competencia del Ministerio en una determinada región, con una o más inspecciones, cuando a su juicio las condiciones políticas, económicas y sociales lo ameriten, las cuales cumplirán las funciones señaladas para las Direcciones Territoriales.

Artículo 5°. Actuación. En los eventos en que resulte procedente el ejercicio del poder preferente con sujeción a los criterios establecidos en el artículo anterior, el Viceministro de Relaciones Laborales e Inspección del Ministerio del Trabajo puede ordenar cualquiera de las siguientes actuaciones: I. Apertura de actuación administrativa: Consiste en la decisión de iniciar una actuación administrativa y asignar el conocimiento de la misma a la Unidad de Investigaciones Especiales o a una Inspección del Trabajo, Coordinación de Grupo, Dirección Territorial u Oficina Especial diferente a aquella donde por competencia general habría de radicarse el asunto.

Mediante el Decreto 34 de 2013, se reglamentó parcialmente el artículo 32 de la Ley 1562 de 2012. Para tal efecto consideró <u>la protección especial del derecho fundamental al trabajo</u> del artículo 25 C.P., en armonía con los artículos 485 y 486 C.S.T. sobre la competencia del Ministerio del Trabajo para ejercer la vigilancia y control del cumplimiento de las normas laborales e imponer las multas a que hubiere lugar. Ello en garantía de la prevalencia del debido proceso con fundamento en los principios de igualdad, transparencia, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, en las investigaciones administrativas llevadas a cabo por el Ministerio del Trabajo. En esta medida el Decreto estableció su objeto, ámbito de aplicación, poder preferente, criterios para la aplicación del poder preferente, actuación, recurso de apelación, control, validez de las actuaciones, actuaciones administrativas

Finalmente, **los Inspectores de Trabajo**³⁵ de conformidad con el artículo 3° de la Ley 1610 de 2013, cumplen funciones principales; la función preventiva (1), *la coactiva o de policía administrativa* ³⁶(2), la conciliadora (3), la de mejoramiento de la normatividad laboral (4), así

³⁵ Ministerio de Trabajo Manual del Inspector del Trabajo y Seguridad Social

³⁶ Art. 3 de la Ley 1610 de 2013. Como autoridades de policía del trabajo, la facultad coercitiva se refiere a la posibilidad de requerir o sancionar a los responsables de la inobservancia o violación de una norma del trabajo, aplicando siempre el principio de proporcionalidad. En lo que no están facultados, según el numeral 1 del artículo 486 C.S.T. es "(...) para declarar derechos individuales ni definir controversias cuya decisión esté atribuida a los jueces, aunque sí para actuar en esos casos como conciliadores". Lo cual resulta armónico con el inciso segundo del artículo 486 C.S.T. según el cual "la imposición de multas, de otras sanciones o de otras medidas propias de su función como autoridades de policía laboral por parte de los funcionarios del Ministerio del Trabajo que cumplan funciones de inspección, vigilancia y control, no implican en ningún caso, la declaratoria de derechos individuales o





como la de acompañamiento y garante del cumplimiento de las normas laborales del sistema general de riesgos profesionales y de pensiones.

Los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social tienen la facultad y autorización legal, en el ejercicio de sus funciones acreditando su identidad, de utilizar <u>métodos de inspección</u>: Ingreso a los lugares de inspección sin necesidad de orden de registro —como resalta la OIT —, a establecimientos en cualquier momento del día o la noche y a cualquier lugar en el día que consideren sujeto a inspección, tal y como lo establece el numeral I del artículo 486 del C.S.T. al establecer una potestad general de acción sobre "toda empresa y ordenar las medidas preventivas que consideren necesarias, asesorándose de peritos como lo crean conveniente para impedir que se violen las disposiciones relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión y del derecho de libre asociación sindical". Se trata de medidas que tienen "aplicación inmediata sin perjuicio de los recursos y acciones legales consignadas en ellos".-

En el Anexo No 10 se presenta la infografía que describe la Ruta del Ministerio de Trabajo al proteger los derechos laborales de empleados y servidores públicos.

Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo es un organismo que forma parte del Ministerio Público, ejerce sus funciones bajo la suprema Procurador General de la Nación y le corresponde esencialmente promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos.

Mediante Decreto 025 de 2014, se establecen unas funciones principales tales como: a)hacer las recomendaciones y observaciones a las autoridades y a los particulares en caso de amenaza o violación a los derechos humanos y velar por su promoción y ejercicio. El Defensor podrá hacer públicas tales recomendaciones e informar al Congreso sobre la respuesta recibida. b) Impartir los lineamientos para adelantar las estrategias y acciones que se requieran para garantizar los derechos de los sujetos de especial protección constitucional.

De acuerdo con el mencionado decreto corresponde al **Vicedefensor del Pueblo** coordinar las actividades que desarrolle la Defensoría del Pueblo, conjuntamente con las demás instituciones que conforman el Ministerio Público, o con instituciones públicas o privadas en materia de competencia de la Entidad y dirigir la realización de investigaciones que contribuyan al cumplimiento de los objetivos y funciones de la Defensoría del Pueblo.

El Decreto 025 de 2014 en su artículo 16. Dirección Nacional de Recursos y Acciones Judiciales. Algunas de sus funciones las siguientes: i) Impartir las directrices para la interposición de la acción de tutela, el derecho de hábeas corpus, las acciones populares y la acción pública de inconstitucionalidad en los términos establecidos en la ley, en el ejercicio de las competencias asignadas a la Defensoría del Pueblo. ii) Impartir las directrices para la intervención o coadyuvancia en las acciones de tutela, populares y de grupo, en los términos establecidos en la ley, en el ejercicio de las competencias asignadas a la Defensoría

definición de controversias". El Consejo de Estado ha establecido reiteradamente de conformidad con el numeral I del artículo 486 del C.S.T., que la función policiva laboral no suple ni debe suplir la función jurisdiccional, razón por la cual no define "conflictos jurídicos o económicos inter partes, atribuyendo o negando a cualquiera de los sujetos enfrentados, derechos o prerrogativas" Consejo de Estado, Sección Segunda C.P.: Gaspar Caballero Sierra, 08 De Octubre De 1986. Y Consejo de Estado, Sentencia de la Sección Primera, C.P. María Claudia Rojas Lasso, Ref.: Expediente 2000-00636-01, 23.06.11, Expediente: 1990-0140. C.P. Nicolás Pájaro Peñaranda.





del Pueblo. iii) Hacer seguimiento a las acciones judiciales y recursos promovidos por la Entidad a nivel regional y nacional y llevar un registro de los mismos. iv) Coordinar la delegación y asistencia a los Personeros Municipales en materia de acción de tutela, de conformidad con la ley.

Cuenta con Defensorías Regionales encargadas entre otras de adelantar las investigaciones de oficio o a petición de parte, sobre las presuntas <u>violaciones de los derechos humanos</u> y la inobservancia del derecho internacional humanitario y rendir los informes sobre el resultado de las mismas al Defensor del Pueblo.

Secretaria de Transparencia

En 2011, se sustituyó el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción por la **Secretaría de Transparencia**, mediante el decreto 4637 el 9 de diciembre de 2011, con la misión de asesorar y apoyar directamente al Presidente en el diseño de una Política Integral de Transparencia y Lucha contra la Corrupción y coordinar su implementación.

Dependiendo del Despacho del Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – Decreto 1649 de 2014- la Secretaria de Transparencia tiene dentro de sus funciones, i) Diseñar y coordinar la implementación de la política del Gobierno en la lucha contra la corrupción, bajo las directrices del Director del Departamento, ii) Definir y promover acciones estratégicas entre el sector público y el sector privado para la lucha contra la corrupción. iii) Coordinar la implementación de los compromisos adquiridos por Colombia mediante los instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción. iv) Fomentar y participar en la coordinación interinstitucional de las diferentes ramas del poder público y órganos de control del nivel nacional y territorial, para la ejecución de la política de transparencia y lucha contra la corrupción.

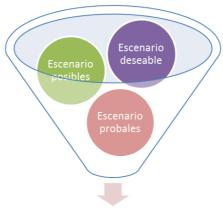
Cada una de estas entidades tiene dentro de su misión la protección de los "posibles víctimas de represalias por constituirse en reportantes de corrupción" por lo tanto las propuestas institucionales apuntan a integrar, articular y coordinar y principalmente visibilizar los mecanismos con lo que ya cuenta el Estado Colombiano. Otro aspecto fundamental es apuntar a recuperar la confianza de los ciudadanos en la institucionalidad a partir de resultados positivos y concretos.

5.2.3 Propuesta de Escenarios Institucionales³⁷ Gráfico No I I Metodología de Escenarios

³⁷ Se considera que un escenario posible es todo aquel que nos podamos imaginar, deseables son aquellos de los posibles aunque no necesariamente realizables y el más probable o de referencia.-Este ejercicio se hace con una adaptación del Análisis de Escenarios una técnica de prospectiva empresarial.



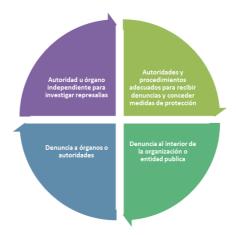




ESCENARIO PROPUESTO

Teniendo en cuenta los estándares relevantes para la protección de denunciantes/ reportantes³⁸ y de manera particular, las recomendaciones generales para una institucionalidad de protección a denunciantes / reportantes³⁹ y el trabajo de investigación en el contexto colombiano de esta consultoría. Se encuentran unas condiciones primordiales que el Sistema debe cumplir:

Gráfico No 12 Condiciones básicas del Sistema de Protección a Reportantes



Sin embargo, al revisar la legislación internacional de protección a reportantes de corrupción son pocos los Sistema Unificados, en la medida en la que prevalece la protección a los derechos laborales y tratándose de protección a la vida e integridad los trabajadores objeto de represalias deben acudir a los entes correspondientes.

En un **escenario deseable**, o bien las entidades y empresas privadas deberían contar con los mecanismos adecuados para atender una solicitud de protección de un empleado o trabajador que denuncia o reporta un posible acto de corrupción (instancia interna); y que solo en la medida en la que los actores implicados en los actos de corrupción sean niveles directivos de

³⁸ De los diversos documentos sobre doctrina y directrices utilizados para la formulación de este apartado, se ha tenido especialmente en cuenta la Ley Modelo, de la OEA, los Principios Internacionales para Leyes sobre Protección de Denunciantes, elaborados por TI (ambos de 2013) y la Resolución 1729 (2010) del Consejo de Europa sobre "Protection of Whistleblowers" adoptada el 29 abril de 2010.

³⁹ Esta Sección es tomada del Centro de Derechos Humanos. Facultad de Derecho Universidad de Chile. Guía para la utilización del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en la Protección de Denunciantes de Actos de Corrupción.





la entidad o empresa se pueda acudir a una única entidad o agencia (instancia externa única). Se asimila al ejemplo de una sola agencia para <u>represión y la prevención de la corrupción</u>: políticas, el análisis y la asistencia técnica en la prevención, la difusión pública y la información, monitoreo, investigación; aunque, en la mayoría de los casos, el procesamiento sigue siendo una función separada.⁴⁰

En el **escenario posible**, se debe tener en cuenta que el modelo institucional colombiano en la lucha contra la corrupción es de <u>coordinación institucional⁴¹</u> liderada por la Secretaria de Transparencia.

No existe un modelo único que garantice la efectividad y sustentabilidad de los mecanismos de coordinación interinstitucional o intersectorial, en tanto que hay numerosos que pueden interactuar. Sin embargo, para crear y mantener los mecanismos de coordinación intersectorial, es esencial contar con la *voluntad y el apoyo político explícito de las autoridades de alto nivel*. La propuesta de coordinación interinstitucional o intersectorial, permite lograr entre otras: i) un mayor grado de sensibilización de la opinión pública ii) un desarrollo de una visión compartida y iii) la construcción colectiva de políticas.

Que modalidades de acción se pueden implementar?, Se debe incorporar un plan de trabajo en la etapa inicial con el propósito de definir de manera concertada una visión general, objetivos, estrategias y tareas comunes, así como los sectores y las personas que asumirán la responsabilidad por implementarlos.

Las responsabilidades de cada uno de los sectores o instituciones participantes deben forma parte de convenios formales de coordinación intersectorial. Además los procesos de coordinación y planificación intersectorial deben ser replicados local ya que todas las entidades cuentan con oficinas territoriales, a excepción de la Secretaria de Transparencia; esta planificación se puede mantener a través de comunicaciones, consultas, programas de capacitación, fortalecimiento de la capacidad y visitas en terreno realizadas por los representantes del equipo nacional de coordinación. En la medida en la que se producen nuevas actividades y/o responsabilidades institucionales se requiere el uso de recursos humanos y financieros adicionales, particularmente, en términos de liderazgo técnico, apoyo político, el compromiso de los participantes y la capacidad financiera para sustentarse en el tiempo.

⁴⁰ El modelo se identifica comúnmente con el Independiente de Hong Kong Comisión contra la Corrupción y Singapur Prácticas de Corrupción Oficina de Investigación Eso ha inspirado la creación de organismos similares en todos los continentes; existe en este modelo Lituania (Servicio Especial de Investigación), Letonia (Prevención y Combate a la Corrupción Bureau), Nueva Gales del Sur, Australia (Comisión Independiente contra la Corrupción), Botswana (Dirección de Corrupción y Delitos Económicos) y Uganda (Inspector General de Gobierno). Un número de otros organismos (por ejemplo, los de Corea, Tailandia, Argentina y Ecuador), han adoptado elementos de la Hong Kong y Singapur estrategias, pero ellos siguen con menos rigor.

⁴¹ Artículo 6º Ley 489 de 1998 *Principio de coordinación*. En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares. Parágrafo.- A través de los comités sectoriales de desarrollo administrativo de que trata el artículo 19 de esta Ley y en cumplimiento del inciso 2 del artículo 209 de la C.P. se procurará de manera prioritaria *dar desarrollo a este principio de la coordinación entre las autoridades administrativas y entre los organismos del respectivo sector.*





Se propone una Comisión Intersectorial⁴² como una instancia de orientación de la política y la coordinación de las entidades relacionadas; se propone esta figura teniendo en cuenta que hay entidades de diferentes sectores y sistemas administrativos y de manera particular Fiscalía General y Procuraduría la Comisión expedirá su propio reglamento, en el que establecerá, entre otros aspectos, lo relacionado con la periodicidad de las reuniones y el quórum requerido para deliberar y tomar decisiones. Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión deberá reunirse como mínimo una vez al año.

Algunas de sus funciones pueden ser:

- Participar en la coordinación y definición eficiente de los estrategias y lineamientos para implementar la Ley de Protección a Reportantes de Actos de Corrupción.
- Propiciar acuerdos interinstitucionales dirigidos a crear mecanismos de coordinación y gestión que ayuden a la protección de reportantes de actos de corrupción.
- Recomendar la realización de estudios específicos, revisiones y/o desarrollos para la implementación de la Ley de Protección a Reportantes de Actos de Corrupción.
- Proponer conceptos técnicos en cuanto a metodologías, procesos y sistemas de información enmarcados en la Ley de Protección a Reportantes de Actos de Corrupción.
- Asesorar a las entidades competentes, sobre los temas que sean priorizados como canales de denuncia y rutas de protección.

Las entidades que integran la Comisión son responsables de establecer las estrategias y planes de acción que permitan implementar sus decisiones.

Una Secretaria Técnica Colegiada⁴³. La Secretaría Técnica de la Comisión será ejercida por Procuraduría General de la Nación y estará integrada por miembros de las entidades estatales representadas en él (Unidades y Direcciones directamente relacionadas con la protección como se menciona en el numeral 5.2.2).- Los delegados que integren la Secretaria Técnica del Consejo deberán pertenecer al nivel directivo o asesor la entidad correspondiente y conocimientos específicos en política criminal, criminología, derecho penal, sociología, ciencias de la derecho constitucional o afines. Los miembros del Comité Técnico integrarán equipos de trabajo e investigación que desarrollarán sus labores bajo la dirección y supervisión de la ViceProcuradoria o su delegado.

Tendrán las siguientes funciones:

⁴² De conformidad con lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley 489 de 1998, el Gobierno Nacional puede crear comisiones intersectoriales con el objeto de coordinar y orientar la ejecución de ciertas funciones cuando por mandato legal o en razón de sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias propias de cada entidad. Y el mismo artículo prevé que "el Gobierno podrá establecer la sujeción de las medidas y actos concretos de los organismos y entidades competentes a la previa adopción de los programas y proyectos de acción por parte de la Comisión Intersectorial y delegarle algunas de las funciones que le corresponden"

⁴³ Esta propuesta, se fundamenta en un eventual conflicto de interés de la PGN cuando la víctima del acoso laboral sea un servidor público, ya que la competencia para conocer de la falta disciplinaria corresponde al Ministerio Público o a las Salas Jurisdiccional Disciplinaria de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, conforme a las competencias que señala la ley. (Ley 1010 de 2006, artículo 12).-





- Convocar a las reuniones, preparar el orden del día y elaborar las actas de cada reunión.
- Coordinar actividades de apoyo que sean necesarias para el desarrollo de las sesiones de la Comisión y del Comité.
- Realizar las funciones de relatoría y conservación de los documentos generados por la Comisión y el Comité.
- Difundir los documentos técnicos generados por el Comité.
- Elaborar, previa solicitud de la Comisión y del Comité, las comunicaciones que se decida enviar a terceros en desarrollo de sus funciones.
- Las demás que le asigne la Comisión y/o el Comité.

El **escenario probable** es el que ya se ha venido trabajando con la gran mayoría de instituciones identificadas y que ha quedado plasmado en el proyecto de ley que a lo largo de esta consultoría ha sido revisado y ajusta.

Tal y como se expresó al inicio del capítulo es la "voluntad política" el ingrediente esencial para que los arreglos institucionales se den y actualmente, están primando unas condiciones en el entorno de estas entidades que no deja otra alternativa, que la que se ha venido discutiendo en el año inmediatamente anterior. Y en aras de lograr coherencia con el buen gobierno, esta debe refinarse y impulsarse para el cumplimiento del propósito final que es la sanción legislativa y la implementación de la ley de protección.

¿Cuál será entonces la Ruta propuesta?

Un órgano de gobierno: **Comité Consultivo** encargado de dar línea y definir directrices de política entorno a las solicitudes de protección, hacer recomendaciones no vinculantes a las entidades que conforman el Sistema de Protección, porque serán hechas a entidades que tienen su propia autonomía jurídica y administrativa. Se insiste como se ha venido haciendo a lo largo de esta consultoría, que para que el Sistema de Protección a Reportantes de Actos de Corrupción sea eficaz, es imprescindible fomentar la visibilidad de los canales de denuncia, acompañados de las medidas de protección a los denunciantes y una revisión seria de la forma como los mismo operan en términos de diversidad de mecanismos y protocolos internos para la atención de público conocimiento de la ciudadanía.

Un órgano operativo será la Secretaria Técnica en el seno de la PGN pero con una participación colegiada para evitar conflictos de interés, impedimentos e inhabilidades en la medida en la misma puede ser juez y parte en los asuntos disciplinarios de los servidores públicos.

Considerando las Rutas de Protección ya existentes y la institucionalidad especializada en el tema de protección; la Secretaria Técnica debe tener un carácter netamente operativo de recepción y trámite de solicitudes de protección, evitando que se asuman competencias y se extralimiten funciones, se ha exhortado a prestar atención al uso de un lenguaje jurídico coherente con el marco normativo, por lo tanto incorporar al proyecto de ley terminología como "presunciones", "medidas cautelares" y la "verificación de hechos objetivos", sin llegar a hacer "prejuzgamientos" y "juicios de valor".

En Anexo No 11 se presenta la infografía de la Ruta del SUPRAC.

Variables Relevantes de Entorno
Protección a Reportantes de Actos de Corrupción





Deber de protección y carácter amplio de salvaguardas. El Estado Colombiano tiene la obligación de proteger a los funcionarios públicos y personas particulares que denuncien actos de corrupción. Éstos deben ser protegidos frente a toda forma de represalia, desventaja, discriminación o amenaza que afecte sus condiciones de trabajo, su integridad personal y la de su familia o sus bienes y que se encuentre relacionada o sea el resultado de una denuncia de corrupción.

Protección por la sola denuncia. El solo hecho de la denuncia debe dar lugar a la inmediata concesión de, al menos, ciertas *medidas básicas de protección* (para la o el denunciante y en ciertos casos para su familia y/o representantes), tales como asesoría legal y confidencialidad, e incluso la intangibilidad del cargo o puesto de trabajo. Sin perjuicio de las medidas adicionales de protección que correspondan de acuerdo al caso, como por ejemplo, resguardo policial, cambio de residencia, asistencia médica o psicológica, traslado laboral, licencia con goce de sueldo, entre otras.

Confidencialidad y anonimato. Como mínimo debe asegurarse la reserva de identidad del denunciante. Esta última no debe ser revelada sin su consentimiento y deben adoptarse medidas para que quienes intervengan en la recepción y tramitación de la denuncia no quebranten esta reserva. Adicionalmente, puede ser recomendable dar cabida a las denuncias anónimas. En este caso, la autoridad competente valorará la información recibida y decidirá si da trámite o no a la denuncia.

Carga de la prueba del empleador. En caso de que el empleador haya adoptado una medida en perjuicio de quien denunció un acto de corrupción, éste estará bajo un escrutinio más estricto para demostrar que la medida no guarda relación con dicha denuncia.

Preservación de derechos. Las cláusulas o acuerdos que obstruyen o derogan derechos humanos o que impidan la denuncia de actos de corrupción deben considerarse inválidos. Sin perjuicio de ello, el establecimiento de procedimientos de denuncia y resguardos especiales suele permitirse cuando la denuncia atañe secretos de seguridad nacional o información clasificada del Estado. En todo caso, estos procedimientos deben hacer posible la denuncia interna, a agencias u órganos externos o a otras autoridades.

Protección mientras subsista el peligro. Las medidas de protección se mantendrán vigentes mientras subsista el peligro que las motiva. En consecuencia, la acción protectora del Estado puede prolongarse incluso con posterioridad a la terminación de los procesos de investigación de los actos de corrupción denunciados.

Conclusiones

A partir del cumplimiento de los objetivos principal y específico de esta consultoría, se condensan las principales conclusiones que se fueron dando a lo largo de cada una de las fases del proyecto.





En ese orden de ideas, se presentan en tres grandes categorías:

Realidad Nacional de Medidas de Protección y Canales de Denuncia:

Se puede concluir que existen dos tipos de entidades públicas del orden nacional en lo que respecta a la protección de denunciantes de actos de corrupción: las que efectivamente tienen mecanismos para proteger a los denunciantes de hechos de corrupción y aquellas que no los han desarrollado. Las primeras tienen el reto de socializar la existencia de estos mecanismos en su interior, además de apropiarse de la importancia de entregar la correspondiente información a la ciudadanía. Para tal fin, debe existir *una coordinación* entre los diferentes canales de interacción entre el ciudadano y la entidad, con el fin de hacer una entrega uniforme de la información relacionada con la denuncia y la protección. Este es uno de los aspectos a considerar en la propuesta de ajustes institucionales para lograr la eficacia de un Sistema Unificado de Protección a Reportantes de Actos de Corrupción.

Las entidades que no han desarrollado mecanismos para proteger a los denunciantes de hechos de corrupción tienen el deber de implementar de forma gradual acciones para proteger a quienes están interesados en realizar una denuncia. Adicionalmente, gracias a las respuestas recibidas por las entidades se puede concluir que al interior de algunas de ellas se desconocen los mecanismos existentes para proteger a los denunciantes.

De forma complementaria es necesario que las entidades <u>articulen las iniciativas que han desarrollado</u>, pues la indagación evidenció que no hay relación o conocimiento de los instrumentos que han sido desarrollados al interior de las dependencias o instancias. Por ejemplo: 1) La Superintendencia de Servicios Públicos cuenta con la figura del Vocales de Control y con el Sistema de Vigilancia y Control, a los cuales podrían hacer referencia directa cuando se realiza la solicitud de información o se acude al canal de Denuncia. 2) La Fiscalía General de la Nación en respuesta al derecho de petición no hace referencia directa al programa que lidera la entidad sobre protección de testigos. 3) La Personería Distrital cuenta con una Ventanilla Única para recibir denuncias de corrupción de forma presencial, sobre la cual no se encuentra formación en el sitio web de la entidad.

Cumpliendo con el objetivo de la presente investigación, el tipo de información a la que tienen acceso los ciudadanos está relacionada en la mayoría de los casos con la <u>posibilidad denunciar</u> <u>de forma anónima y en otros casos con la remisión directa a la Fiscalía General de la Nación</u>. Cuando se pregunta a las entidades por las herramientas de protección a los denunciantes?, responden con la explicación de los canales de denuncia, por lo que es necesario promover un diálogo interinstitucional donde se diferencie qué es una denuncia, cuáles son los canales para realizarlo y cuáles son los medios para lograr una protección del denunciante.

Es necesario el desarrollo de elementos pedagógicos en los que se incluyan las consecuencias de realizar una denuncia que no resulte verdadera. Es recurrente encontrar el concepto de denuncia equiparado con el de queja o reclamo, lo que evidencia la necesidad de hacer una labor de pedagogía social alrededor del alcance de cada uno de estos conceptos. Se sugiere que haya una guía para la solicitud de protección, para el usuario resulta más claro tener un paso a paso en el que se evidencie cuál será el resultado de cada acción.





El propósito de introducir la protección a denunciantes en el debate público debe ser la coordinación al interior de las dependencias de las entidades y de forma posterior plantear una estrategia de articulación entre varias instituciones a nivel nacional. Es de resaltar que la información sobre protección solo es obtenida cuando el usuario la solicita de forma directa a la entidad, el suministro de información sobre los canales de protección debe ir en total concordancia con las disposiciones de la Ley 1712 de 2014 en la búsqueda de la promoción de la transparencia activa por parte de las entidades.

Percepción Ciudadana y de Actores Relevantes

Con las primeras conclusiones, se hace indiscutible una problemática de los canales de denuncia tanto en su estructura, como en los procesos, procedimientos y protocolos de respuesta. También se evidencian problemas serios de falta de información y publicidad de los mecanismos de protección y los canales de denuncia que orienten a los ciudadanos y estimulen en un espacio de confianza la denuncia ciudadana de actos de corrupción.

A través de la percepción ciudadana recogida con el sondeo web y de las opiniones de actores relevantes en los grupos focales de las 4 regiones del país consultadas, es posible reafirmar estos mismos elementos.

Se hace necesario establecer canales de recepción de reportes de actos de corrupción *no presenciales*, que sin importar el origen del reporte los unifiquen y concentren en un **Sistema Único**. Este "sistema único de recepción o unificación de reportes", permitirá establecer patrones y tendencias de los actos corrupción en Colombia, transformando la acción del Estado de reactiva a preventiva.

Son condiciones ideales que generan una percepción de menor riesgo por parte del reportante de actos de corrupción, i) la virtualización del canal de recepción de tanto de la protección como de la denuncia bien en una página web o como una línea única telefónica, ii) la centralización de la solicitud de protección y el reporte. De manera subsidiaria a estos aspectos, se plantea por los actores relevantes, que si no es posible la centralización de la solicitud de protección y del reporte o denuncia en una entidad o sistema, es fundamental que se tenga la trazabilidad tanto de la una como de la otra.

En Colombia, la protección a la vida e integridad física es uno de los aspectos más valorados por las personas en el sondeo, frente a la pregunta aspectos a proteger, no obstante, la protección que se puede brindar de manera directa y eficiente es la medida en que se conserve bajo reserva y confidencialidad la identidad del reportante.

Si bien el riesgo percibido para un reportarte de actos de corrupción está asociado a la integridad física, y en concordancia las medidas actuales de protección responden a esta necesidad, no obstante del Sondeo WEB se evidencia que para quienes han reportado actos de corrupción en Colombia y fueron víctimas de retaliaciones, estas se presentaron principalmente en contra de sus condiciones laborales o contractuales (43%), por cuanto el proyecto de Ley debe presentar una alternativa para corregir la simetría de protección, la cual está orientada a la protección de la integridad física y la vida, pero que contrario a la percepción no es la principal forma de retaliación.

Dadas las condiciones actuales en medidas de protección en Colombia sólo existe una probabilidad 3% de recibir medidas de protección en Colombia, no obstante medidas como





la protección de la identidad y confidencialidad de los datos del reporte de un acto de corrupción, impactan favorablemente la percepción de protección inherente al reporte de un acto de corrupción, lo que incrementaría en Colombia la intensión de reportar en 3 veces (pasando de 5% al 17%).

Quienes han reportado actos de corrupción en Colombia y fueron víctimas de retaliaciones, afirman que estas se presentaron principalmente en contra de sus condiciones laborales o contractuales. De ahí la importancia de poder ofrecer una pluralidad de medidas de protección, de carácter inmediato, cautelar o previo para salvaguardar los derechos humanos y laborales del reportante.

Como el factor que se aduce para no denunciar, es la desconfianza en la eficacia de las entidades y la vulnerabilidad de los mecanismos actuales para su recepción, trámite y proceso; será un gran desafío para el Estado Colombiano, lograr diseñar unos procesos y procedimientos que orienten esas solicitudes de protección dentro de un marco de transparencia y seguridad.

Ahora bien, de los grupos focales también se desprenden varias conclusiones y recomendaciones que pueden aportar a la política pública que busca unificar un sistema de protección a los reportantes de actos de corrupción.

- a) Es válido pensar en protección a aquellas personas que denuncien actos de corrupción, aun existiendo en el país otros sistemas de protección operados por la Unidad Nacional de Protección, la Fiscalía General de la Nación.
- b) La protección se identifica tanto para la información que ofrece el denunciante o reportante como para el mismo. Condicionadas ambas a que se enmarquen dentro de altos estándares de calidad, reversa y confidencialidad para generar confianza.
- c) En el país la protección motiva positivamente la denuncia como se ve en los resultados del sondeo, sin embargo, no necesariamente implicara un desbordamiento de las mismas a partir de la protección sino más bien un incremento de la denuncia y un descenso de la impunidad; innegablemente se construirán círculos virtuosos entre la denuncia y la protección que inciden positivamente en la política de lucha contra la corrupción.
- d) Es evidente que todos los actores abordados en grupos focales y los ciudadanos que respondieron el sondeo coinciden en que los sistemas para denunciar deben mejorar, que la información disponible y un trabajo de pedagogía generaría un cambio cultural frente a la desconfianza de denunciar corrupción en el país.
- e) Sectores consultados también se mostraron abiertos a compartir con el Gobierno Nacional, sus buenas prácticas y experiencias exitosas en los canales de denuncia y medidas de protección, para contribuir a esta iniciativa.

Las Experiencias Internacionales





Hay una tendencia de los gobiernos a establecer legislaciones de protección al denunciante que pasan desde fomentar una cultura de denuncia, hasta implementar sistemas de protección al que denuncia. Estas legislaciones se reconocen como medidas eficaces e indispensables para la lucha contra la corrupción y por ello organizaciones multilaterales han elaborado principios y guías, tendientes a facilitar la adopción de estas por parte de los Estados parte.

Si bien el espíritu de estas leyes se encuentra en fomentar una cultura de denuncia de hechos de corrupción, algunas de estas *leyes se quedan cortas* pues solo abarcan los hechos de corrupción que se cometen al interior de las entidades del orden nacional, como lo es el caso de las legislaciones de Chile, Bolivia y de Australia. Otras legislaciones como la americana, ha establecido procedimientos paralelos por sectores, lo que lleva en ocasiones a generar confusión sobre la ruta a la que se debe acudir. En este mismo sentido, es importante que la definición y alcance de los individuos que pueden ampararse a este tipo de leyes sea de carácter amplió. Países como Chile, restringen la protección a funcionarios de Gobierno, dejando por fuera una gran masa de trabajadores.

Otra tendencia que se desprende de la comparación de legislaciones, tiene que ver con la responsabilidad de la carga probatoria, ya que no depende únicamente del denunciante. En las legislaciones en las que existe un órgano de gobierno facultado para implementar la ley de protección al denunciante, la responsabilidad de la carga probatoria, de investigar, y eventualmente probar la ocurrencia de los hechos que han sido objeto de la denuncia, recaen en dicho órgano o entidad y no en el individuo, este es el caso de las legislaciones de Perú, Bolivia y Estados Unidos. En este mismo sentido, en las legislaciones en las que se fomenta la implementación de canales internos de denuncia, también se fomenta la estandarización de procedimientos de investigación de la acción punible por parte de la dependencia encargada al interior de la organización. Lo anterior no significa que, si por voluntad propia el denunciante accede a proporcionar todas las pruebas posibles de la acción, lo pueda hacer.

Tanto las herramientas proporcionadas por los organismos multilaterales analizadas en el capítulo I, como las experiencias internacionales de otros países, señalan una tendencia a establecer un órgano competente al interior del Estado que sea el encargado de recibir, tramitar, hacer seguimiento y proporcionar las medidas de protección ante un acto de corrupción. Sin que ello signifique que este facultada para pronunciarse en todos los casos, por el contrario, este tipo de organizaciones debe tener muy bien delimitada su competencia y trabajar de forma coordinada con otras organizaciones facultadas por el derecho nacional de cada país. Lo anterior, permite que no se hagan valoraciones de juicio sin contar con una experiencia en la materia y a llevar una trazabilidad del nexo causal en su integralidad. Por ejemplo, la legislación de Reino Unido no establece una organización en específico, pero si establece rutas internas que deberían llevar las entidades y sugiere las rutas externas cuando al interior estas rutas no funcionan. Por el contrario, las legislaciones del derecho comparado Latinoamérica como Chile, Perú y Bolivia, si dan facultades a organizaciones para que lleven la trazabilidad de los casos.





Otro punto interesante, al analizar las experiencias de internacionales de otros países, y que tiene una relación con la conclusión anterior, tiene que ver con la tendencia a que las *medidas* de protección sean netamente laborales y administrativas. Esto tiene una estrecha relación con que en la mayoría de los países ya existen legislaciones que protegen a los testigos cuando hay un acto de criminalidad y existen peligros inminentes a la vida. Legislaciones como la peruana y la boliviana, hacen especial énfasis en que los casos que no sean de su competencia serán trasladados a la entidad competente en la materia. En este punto es muy importante resaltar que las legislaciones de estos países fomentan de manera tacita la coordinación o cooperación interinstitucional como factor clave. En este mismo sentido es importante resaltar como una buena práctica el establecimiento de comités rectores de decisión y evaluación de la política pública, que hacen seguimiento a la implementación de la ley y que velan por la debida aplicación de esta, como es el caso de Estados Unidos.

Fomento de canales de denuncia internos en una organización conllevan a que los casos que prosperen por otros canales, sean efectivamente casos en los que el acto de corrupción traspasa las barreras internas de la organización. El espíritu con el que nació la mayoría de estas leyes era desenmascarar grandes casos de corrupción, por lo que se considera estratégico promover canales internos de denuncia que estén en capacidad de resolver aquellos casos que se presenten dentro de una organización y que puedan ser manejados de manera interna.

Algunas legislaciones son muy generales y se han limitado a mencionar en sus partes algunas de las recomendaciones, lineamientos o principios que las organizaciones multinacionales han dado. Pero en la práctica esas herramientas no son utilizadas, pues no existe una institucionalidad fuerte encargada de implementarlas. He aquí la razón, por la cual no existe una sola legislación de protección al denunciante igual en todos los países, por el contrario, cada legislación se adapta a las características propias del país, teniendo en cuenta los órganos que la componen, las competencias de estos y las condiciones coyunturales. En este mismo sentido es importante resaltar que parte del éxito en la aplicación de leyes de protección al denunciante tiene que ver con la confianza de los ciudadanos ante el Estado y sus instituciones y que una ley de estas características es uno de los medios por los cuales el Estado debe luchar en contra de la corrupción, pero no el único.

Por último y tal vez uno de los puntos más relevantes y constantes en las legislaciones analizadas de protección al denunciante, es el tema de **confidencialidad y anonimato**. Punto clave para que las denuncias prosperen y para generar seguridad en los ciudadanos que reportan sin importar su tipo de asociación laboral.

Cada una de las experiencias internacionales presentadas en el presente documento varia de manera significativa su alcance, las instituciones que lo regulan, las medidas de protección, los

⁴⁴ Es importante precisar que este ejercicio de análisis de derecho comparado, fue una revisión legislativa, más no una revisión institucional de los países, lo que no permite dar una mirada a profundidad.





canales, entre otros; adaptándose a sus coyunturas especiales. Por lo cual se concluye, que si bien los organismos multilaterales han hecho un esfuerzo por recoger las buenas practicas a forma de guía y de principios, aun no existe un consenso sobre que debe contener una ley de protección al denunciante; dejando que cada país se adapte de acuerdo a su coyuntura.

Sin embargo, dentro de las experiencias presentadas se pueden extraer buenas practicas que sin lugar a dudas pueden aportarle a una legislación naciente de protección al reportante de a un país como Colombia. Entre estas:

- Promover los canales de denuncia dentro de las entidades, como primera instancia de denuncias y establecer canales externos de denuncia cuando se considere que los canales internos no proceden.
- Asegurar la confidencialidad de la denuncia a través del anonimato y de la reserva de la identidad por medio de códigos y de la utilización de herramientas tecnológicas.
- Creación de comités rectores que den línea sobre la política pública en materia de protección a los denunciantes de actos de corrupción.
- Fortalecer las instituciones existentes para que desde sus competencias apliquen la ley, sin necesidad de crear nuevas instancias. En este sentido, cuando las represalias sean en temas laborales, la entidad competente será el ministerio del trabajo, y cuando trate temas fiscales el ministerio público o la fiscalía.

Recogiendo lo establecido por la OCDE en la conferencia de Sans Petersburgo de 2015, y el análisis de las legislaciones comparadas los retos se encuentran en:

- Lograr la estandarización de las leyes de protección al denunciante para el sector público y el privado.
- Promover mecanismos de protección de denunciantes internos y externos, a través de programas de cumplimiento y ética.

Ajustes Institucionales

Del análisis de las condiciones institucionales de las distintas rutas identificadas en el país, de la dinámica misma del proyecto de ley que viene trabajando la Secretaria de Transparencia desde hace un año, esta consultoría realiza las siguientes recomendaciones finales:

a) La ley de protección a reportantes de actos de corrupción es urgente no solo para cumplir un compromiso internacional, sino porque puede ser un instrumento generador de confianza en la ciudadanía que desea denunciar pero que se siente desprotegida. Además desde la perspectiva institucional, los hallazgos de esta consultoría advierten que se debe prestar atención desde la política pública a los canales de denuncia tanto internos como externos, y particularmente a la visibilidad de dichos canales e incluso a la exigibilidad de





contar con unos lineamientos básicos de aplicación general en las entidades públicas tanto para los canales de denuncia como para unos mínimos de protección.

- b) Colombia cuenta con rutas institucionales de protección a testigos, victimas y otros actores que pueden aprovecharse para el propósito de política pública de protección a los denunciantes de corrupción. Se trata de hacer realidad la protección que el marco legal colombiano ya recoge desde la Constitución, pasando por las leyes especiales de protección a los derechos laborales, a la vida y la integridad física de cualquier ciudadano que se encuentra en peligro o considera que puede ser sujeto de retaliaciones a causa de la denuncia de actos de corrupción.
- c) La coordinación interinstitucional es un camino viable en las actual coyuntura política y económica que vive el país; no es fácil porque exige de voluntad política, liderazgo y decisión de los gerentes públicos y de las cabezas de las organizaciones asociadas al tema de protección; un desarrollo reglamentario serio, exhaustivo que identifique con claridad responsabilidades, procesos y procedimientos agiles, confiables, transparentes tanto para el manejo de la información que se recibe como para la solicitud de protección.
- d) El Sistema Unificado de Protección a Reportantes o Denunciantes de Actos de Corrupción debe tener un plan de trabajo inicial que recoja todos los aportes realizados por esta consultoría y las consultas realizadas a actores calificados del gobierno, la sociedad civil y el sector empresarial. La Secretaria de Transparencia y la PGN deben mantener el entusiasmo y liderazgo de la iniciativa dado el impacto que la misma puede tener en la lucha contra la corrupción.
- e) El denunciante debe tener pluralidad en los canales de denuncia, pero solo un canal para solicitar su protección, ello implica que la ley de manera explícita propicie que tanto entidades públicas como privadas fomenten la creación de canales internos de denuncia, brinden información a los ciudadanos de los canales con los que cuentan entidades como PGN, Fiscalía General, CGN, Defensoría del Pueblo, Secretaria de Transparencia, Policía Nacional entre otras entidades del orden nacional. Y que empiece a articular otras estrategias direccionadas al Sector Empresarial en materia de lucha contra la corrupción para que se pueda alcanzar un propósito o interés general⁴⁵.
- f) El país avanza en un proceso de post conflicto que sin duda está captando la atención interna y externamente, sin embargo, si no se incluye la lucha contra la corrupción como una prioridad en esa agenda, todos los esfuerzos por lograr la paz y el desarrollo serán infructuosos. Quizás la retórica no corresponde a la realidad de vive el país y así lo demuestran las cifras o mejor las escasas cifras de investigaciones, procesos y fallos por actos de corrupción en el país.

⁴⁵ Experiencias lideradas por esta consultora con el sector empresarial dan cuenta de que hay un interés atomizado de la gran empresa en estos asuntos y que el mismo se incrementa en la medida en la que ven un compromiso del Estado de avanzar en la prevención pero también en la sanción de aquellos que no se comprometen con la Lucha contra la Corrupción.





- g) A los ajustes y acuerdos institucionales a los que se llegue en el marco de la ley sin lugar a dudas la propuesta de contar un sistema unificado de información, similar al que se ha logrado implementar por 10 entidades del Estado incluida la UNP para verificar la veracidad de la información de los reportantes o solicitantes de medidas de protección debe ser prioridad; nuevamente frente a esto y a lo sucedido con la Ventanilla Única se plantea incertidumbre y desconfianza por las propias entidades del Estado, pero debe advertirse en el marco de esta consultoría.
- h) Una Ley más per se no garantiza que el Sistema funcione, un Sistema Único per se tampoco, pero entidades coordinadas y articuladas, comprometidas, con claras responsabilidades, estrategias claras y priorizando actores y sectores, y sobretodo visibilizando su gestión puede mostrar resultados en el corto plazo que generen espacios de confianza entre reportantes de actos de corrupción y Estado.