



Bogotá D.C 21 de Octubre de 2020

**Honorables Representantes, Coordinadores Ponentes y Mesa Directiva
Comisión Primera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes - Congreso de la República
Carrera 7 No 8 - 68 - Edificio Nuevo del Congreso, Bogotá - Colombia.**

Referencia: Observaciones al Proyecto de Ley 058/2019C - Cámara de Representantes “Por medio de la cual se crea la Ley de Protección y Compensación al Denunciante de Actos de Corrupción Administrativa y se dictan otras disposiciones”.

Cordial saludo,

La Red Universitaria Anticorrupción (RedUva), es una fundación de jóvenes independientes que ve la necesidad de **combatir con urgencia el flagelo de la corrupción** que enferma al país. Nos guían principios como la honestidad, la **independencia política**, la inclusión, el respeto, la denuncia y la **crítica constructiva**. Estamos convencidos que es necesario un cambio cultural en la sociedad colombiana para combatir desde la génesis este fenómeno. Teniendo en cuenta lo anterior, en la RedUva tenemos dos objetivos fundamentales: (i) educar a la población colombiana en torno a una cultura de transparencia y (ii) visibilizar tanto los actos de corrupción como buenas prácticas. Para cumplir estos objetivos, contamos con 3 líneas de acción: el Centro de Investigaciones, el Centro de Estrategias de Comunicación y el Centro de Transformación Social.

En particular el Centro de Investigaciones -como parte fundamental de nuestras tres líneas de acción- se encarga de investigar y profundizar acerca de situaciones coyunturales pertenecientes a la esfera social, política o económica que involucren actos de corrupción. Nuestras investigaciones están orientadas no sólo a estudiar casos de corrupción y generar conocimiento que ayuden a mitigarlos, sino también a **influir en la formulación de políticas y toma de decisiones** públicas en materia de lucha contra la corrupción. En nuestra trayectoria hemos investigado asuntos de trascendental relevancia como el Programa de Alimentación Escolar (PAE), los elefantes blancos, Tecnologías para la lucha contra la corrupción, entre otras. Lo anterior, de la mano de entidades como la Contraloría General de la República, el Ministerio de Educación, la Procuraduría General de la Nación, entre otros.

En el marco de nuestro compromiso por lo público y con el objetivo de acompañar a las entidades del Estado en la formulación de políticas, mecanismos y estrategias para la lucha contra la corrupción, hemos venido adelantando un análisis sobre el Proyecto de Ley de

Protección al Denunciante. En el desarrollo de la investigación y en la revisión tanto de informes especializados y literatura académica, hemos encontrado tres puntos esenciales para fortalecer el marco de ley 058/2019C pertinentes para abordar con mayor eficiencia y eficacia la protección de quienes denuncian el flagelo de la corrupción.

Las presentes recomendaciones se enmarcan en una revisión exhaustiva de literatura académica e informes de organismos nacionales e internacionales sobre protección al denunciante de hechos de corrupción. Lo anterior, con el fin de ampliar el alcance y la pertinencia del proyecto presentado, y que el mismo se consolide como un verdadero insumo y avance normativo en materia de control ciudadano y lucha contra la corrupción.

Dada la cantidad dispersa y desconectada de normatividad en materia de protección al denunciante se debe formular una política pública integral sobre la materia que recoja la normatividad existente, los convenios internacionales firmados y las distintas recomendaciones de organismos nacionales e internacionales.

Con base en lo anterior, se realizan las siguientes observaciones y sugerencias para la modificación del Proyecto de Ley “Por medio de la cual se crea la Ley de Protección y Compensación al Denunciante de Actos de Corrupción Administrativa y se dictan otras disposiciones”:

1. Conformación de la entidad y reglamentación (URICA)

El párrafo adicional del Artículo 8 del presente Proyecto de Ley crea la Unidad de Reacción Inmediata contra la Corrupción Administrativa (URICA). Consideramos que la creación de esta entidad resulta de vital importancia para hacer seguimiento a las denuncias y procesos fiscales, disciplinarios o judiciales relacionados con actos de corrupción. Esto debido a que, según el Índice Global de Impunidad (IGI)¹ en Colombia 18 de los 32 departamentos presentan un índice alto o muy alto de impunidad, siendo Sucre el departamento con la tasa más alta impunidad (75.9%), seguido por Norte de Santander (66.9%), Guaviare (65.1%), Meta (62.8%) y Cundinamarca (62%)².

De igual forma, hacemos un llamado para que la entidad se especialice en delitos contra la administración pública, en específico corrupción administrativa, dado que, según Monitor Ciudadano de Transparencia por Colombia (2019), el 73% de los casos de corrupción corresponden a corrupción administrativa, el 9% a corrupción privada y el

¹ Realizado periódicamente por la Universidad de las Américas de Puebla - México.

² Fundación Paz y Reconciliación. (2019). La impunidad subnacional en Colombia y sus dimensiones IGI - COL 2019. Recuperado de: <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2019/10/IGI-Colombia-2019-191015.pdf>

7% a corrupción judicial, siendo las irregularidades en la contratación pública el principal problema³. Además de ello, consideramos que la entidad debe adoptar un enfoque territorial diferenciado, que le permita adaptarse a las formas tradicionales de corrupción de las regiones, logrando incentivar la denuncia ciudadana y que esta concluya, en el marco del debido proceso, en sentencias efectivas y la recuperación del patrimonio público.

Por lo tanto, es importante que, la formulación de la política pública de protección al denunciante se estructure teniendo especial atención en el grado de impunidad del departamento o municipio, las modalidades de corrupción administrativa y los retos en materia de acceso a la justicia⁴. Teniendo en cuenta lo anterior, proponemos que la URICA sea concebida como un instrumento novedoso, ágil y sencillo que permita:

1. La implementación de estrategias modernas con enfoque regional diferenciado para la protección al denunciante.
2. Garantizar que las entidades correspondientes den una respuesta, con inmediatez, diligencia y reserva, a las denuncias y quejas de corrupción.
3. La coordinación con las diferentes entidades y organismos de control sobre cada una de las investigaciones y procesos en curso.
4. La difusión y promoción de los canales de denuncia, los beneficios y garantías del denunciante.
5. La consolidación de un espacio de confianza y seguridad para que los servidores públicos y los ciudadanos denuncien.

Así mismo, consideramos que la URICA sea una entidad con independencia y autonomía administrativa de las ramas del poder, cuyas principales funciones sean:

1. **Coordinación de procesos de denuncia entre entidades competentes:**
Coordinar la recepción de denuncias y el proceso de investigación con la Procuraduría General, la Contraloría de la República, la Fiscalía General de la Nación y demás entidades del orden ejecutivo que administren justicia.

³ Monitor Ciudadano de la Corrupción. (2019). Así se mueve la corrupción: radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016-2018. Recuperado de: <https://transparenciacolombia.org.co/Documentos/2019/Informe-Monitor-Ciudadano-Corrupcion-18.pdf>

⁴ A partir de un informe de la Registraduría Nacional (2018) las principales dificultades para acceder a la justicia son: i) la demora en los procesos, ii) la falta de confianza en la justicia o la autoridad, iii) la falta de recursos/tiempo para movilizarse hasta las entidades correspondientes, iv) el desconocimiento de los derechos o las formas para acceder la justicia o de los trámites y, v) amenazas contra la vida propia o la de sus familiares/miedo a las represalias. Registraduría Nacional. (2018). Informe sobre la calidad ciudadana en Colombia. Recuperado de: <https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/20181205-informe-sobre-la-calidad-de-la-ciudadania-en-colombia-2018.pdf>

2. **Funciones esenciales de la URICA:** Ser el órgano en materia funcional que reciba quejas y reclamos sobre demoras injustificadas, irregularidades en el proceso de investigación o cuando las denuncias, debidamente instauradas, no surtan su debido proceso. Esto sin perjuicio de lo dispuesto por la Ley 906 de 2004 en materia de recursos procesales frente al archivo de las diligencias o la preclusión del proceso.
3. **Brindar todas las garantías para una efectiva protección al denunciante:** Garantizar la reserva de la investigación y la protección de los derechos del denunciante. Además de ello, debe velar por el cumplimiento de los beneficios económicos, laborales y jurídicos y de las medidas de protección que hubiere lugar.
4. **Control y seguimiento de las denuncias por corrupción administrativa:** Realizar seguimiento y monitoreo de los procesos de investigación y los casos hasta su conclusión.
5. **Realización de reportes anuales sobre la gestión de las entidades competentes:** Emitir informes anuales sobre las gestiones adelantadas por las entidades competentes acerca de las denuncias recibidas, el estado de su trámite y su resolución.
6. **Desarrollo de programas de promoción de canales de denuncia:** Formular e implementar programas de promoción de los canales de denuncia, los beneficios para los denunciantes y las medidas de protección dispuestas.
7. **Divulgación del CONPES:** Promover las herramientas y mecanismos para la prevención, investigación y sanción que contempla el CONPES 167 en el marco de la Política Pública Integral Anticorrupción.
8. **La URICA como punto de inicio para una institución autónoma en la lucha contra la corrupción:** Los esfuerzos y las funciones que se le otorgan a la URICA son un punto inicial y necesario. Pero es importante que sea el punto de partida para el desarrollo de un órgano rector independiente que materialice integralmente la institucionalidad en materia de luchas contra la corrupción. .

2. Plataformas de denuncia, acceso a la información y experiencia del usuario.

Es de gran importancia garantizar la constante y oportuna comunicación entre el denunciante y la entidad encargada, generando un tránsito ágil de la misma, dando una debida investigación jurídica, manteniendo al denunciante informado y garantizando su debida protección, el debido proceso, legalidad, buena fe y favorabilidad, todo esto

enmarcado en el deber de la administración de justicia establecido en el artículo 228 de la Carta Política.

El proyecto de ley en el artículo 8, establece que las entidades encargadas de recibir las denuncias por corrupción son “... la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación, Comisión del Programa de Protección a Reportantes de Actos de Corrupción y las entidades (DIAN, superintendencias)...”. Es de notar que estas entidades tienen cada una su respectiva página web en las cuales tienen un “botón” de denuncia, o el lugar donde deben denunciar; algunas muestran el tiempo que conlleva resolver la denuncia, pero tienen varios inconvenientes. Uno de ellos y principal es que no determinan si es un tipo de denuncia por corrupción. En lo relacionado a la experiencia de usuario, se presentan varias limitaciones entre las diferentes plataformas de denuncia existentes, que dificultan que el usuario tenga una experiencia sencilla e intuitiva al momento de realizar su denuncia. Algunas de estas plataformas no son accesibles y contienen terminología que no todos los ciudadanos logran entender, asimismo al momento de realizar una denuncia de cualquier tipo, se debe pasar varias páginas para obtener información completa y tampoco se logra visualizar cuántas denuncias se han recibido y mucho menos de que clase. Lo anterior, denota la poca efectividad y los obstáculos para hacer efectiva una denuncia o generar confianza en el ciudadano. (Transparencia por Colombia, 2020).

1. **Coordinación y articulación de entidades:** La URICA debe coordinar en conjunto con las entidades encargadas, para facilitar y garantizar su acceso a la sección de denuncias, tanto en sus canales virtuales, físicos, como en sus plataformas destinadas a realizar denuncias ciudadanas. Lo anterior, propendiendo a que las diferentes plataformas o mecanismos de denuncia sean de fácil usabilidad y acceso, tengan una buena experiencia de usuario (UX), contengan un lenguaje claro y -desde un principio- se promueva el debido proceso a la denuncia y a los derechos fundamentales como denunciante.
2. **Agilidad en los procesos de denuncia:** La URICA debe establecer los lineamientos específicos para que las entidades garanticen al ciudadano el debido trato de su denuncia, disminuyendo los diferentes requerimientos,

instancias, redireccionamientos o posibles represalias⁵ que se puedan generar al denunciar. Lo anterior, con el objetivo de asegurar que los procesos de denuncia sean ágiles y eficaces y de esta forma incentivar la denuncia ciudadana.

3. **Focalización frente a los canales de denuncia para casos de corrupción:** Los organismos competentes cuentan con canales físicos y virtuales para la radicación de distintas denuncias. Sin embargo, la falta de especificidad puede generar retrasos y obstaculizar el proceso, en la medida en que existe una multiplicidad de denuncias por resolver e investigar. Por esto, es indispensable que las entidades encargadas en resolver estos casos, creen una sección dentro de las categorías de denuncia existentes, para recibir denuncias de corrupción administrativa.
4. **Pedagogía y difusión de canales de denuncia:** Es pertinente que la URICA sea la entidad que promueve los canales de denuncia mediante pedagogía y promoción de las diferentes plataformas o herramientas existentes. Asimismo, la URICA puede servir como apoyo para orientar al denunciante sobre los casos que pueden ser objeto de denuncia y a qué entidades debe dirigirse la denuncia de acuerdo con su objeto.

3. Debido proceso y garantías judiciales

El ciudadano al momento de realizar la denuncia puede estar expuesto a distintos niveles de riesgo. Esto no necesariamente hace al denunciante sujeto de protección de la Unidad Nacional de Protección o al Programa de Protección de Víctimas y Testigos de la Fiscalía General de la Nación. Por otro lado, las entidades encargadas de recepcionar estos riesgos se encuentran sobrecargadas con denuncias por amenazas o retaliaciones ya sean de testigos, víctimas o los mismos casos de líderes sociales o defensores de derechos humanos. Por lo tanto, como lo menciona Transparencia por Colombia, muchos de los procesos de denuncia por amenazas suelen demorarse, lo que hace que aumente el riesgo para el denunciante, ya que es un hecho que las instituciones destinadas a proteger la integridad de quienes se encuentren amenazados no cuentan con el personal y las herramientas suficientes para atender todos los casos de riesgo.

⁵ Transparencia Internacional. (2019). Barómetro global de la corrupción América Latina y el Caribe 2019 opiniones y experiencias de los ciudadanos en materia de corrupción. Recuperado de: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/gcb-lac-report-web.pdf> , Transparencia Internacional (2011). Medidas para la mejora de los sistemas de protección a los denunciantes y testigos de actos de corrupción, Informe de consultoría Segundo Foro de América Central y la República Dominicana por la Transparencia. Recuperado de: https://www.transparency.org/files/content/pressrelease/20111031_WhistleblowingProtection.pdf

De acuerdo al contexto enunciado, consideramos tener en cuenta los siguientes componentes y sus respectivas recomendaciones.

- **Proceso y entidades para la protección del denunciante:** Por ello, es importante que exista asesoramiento al momento de estudiar una amenaza por parte del denunciante de caso de corrupción, y que en la medida en que su riesgo sea alto, se logre de manera inmediata el traslado a la entidad competente que en este caso es la Fiscalía y la Unidad Nacional de Protección (UNP). De lo contrario, si el riesgo no es alto, se puede hacer un asesoramiento y orientación por parte del Ministerio Público. Por lo mismo, es necesario, como lo señala Transparencia por Colombia, que se distingan las funciones de estas dos Entidades que brindan “protección jurídica individual y colectiva a los ciudadanos cuyos derechos hayan sido afectados” (Transparencia por Colombia, 2020).
- **Mecanismos Internacionales para la protección de denunciante:** Por otra parte, debido a la falta de capacidad que tienen las instituciones competentes para recibir estas denuncias de riesgo y resolverlas con oportunidad, es necesario acudir a mecanismos internacionales como la asociatividad con otros Estados y organismo internacionales en materia de cooperación bilateral, multilateral y asesoramiento frente a los casos exitosos. También aprovechar los espacios en donde se expone y retroalimenta esta dinámica de protección al denunciante y así poder fortalecer los procesos y las herramientas que cumplan con el objetivo de la ley, que es brindar las garantías necesarias en cuanto a seguridad de quienes denuncian casos de corrupción.

Este concepto tiene la intención de contribuir a la formulación del proyecto de ley y al desarrollo de la política pública. En este sentido, esperamos poder seguir aportando desde nuestro conocimiento y esfuerzo al diálogo constructivo permanente con todas las entidades y al respectivo proceso de trámite y discusión para avanzar en materia de protección al denunciante de hecho de corrupción.

Quedamos atentos a cualquier requerimiento o solicitud de su parte y de antemano agradecemos su atención.



Alexa Romero

1018490886

alexaromero.reduva@gmail.com

Líder del Centro de Investigaciones de la RedUva

Daniel Villamil C

Daniel Villamil

1018504267

danielvillamil.reduva@gmail.com

Líder del Centro de Investigaciones de la RedUva