



Bogotá D.C, 18 de Diciembre de 2020.

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

Referencia: Observaciones al Proyecto de Ley número 341 de 2020 “Por medio del cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y 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**. 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 y estrategias que ayuden a mitigarlos de forma innovadora, sino también a **influir en la formulación de políticas y toma de decisiones** públicas en materia de lucha contra la corrupción

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 Integral en la lucha contra la corrupción. En la revisión del proyecto, la investigación y revisión de informes especializados o literatura académica, y en concordancia con la experticia y el conocimiento que hemos acumulado a lo largo de nuestras experiencia de investigación e incidencia política nos hemos enfocado en cuatro puntos cruciales: (i) protección a denunciante de hechos de corrupción, (ii)

sistemas de información y colaboración para la lucha contra la corrupción, (iii) pedagogía para la promoción de la transparencia y (iv) omisión al reportar hechos de corrupción.

Los puntos mencionados y las recomendaciones que hemos construidos para cada uno de ellos, permitirán robustecer el alcance y la pertinencia de esta iniciativa, en aras de que el Proyecto de Ley se consolide como un verdadero insumo y avance normativo en materia de control ciudadano y lucha contra la corrupción. El documento aborda los cuatro (4) ejes temáticos divididos en un contexto y recomendaciones específicas que se enmarcan en un ejercicio de investigación riguroso, con base a una revisión exhaustiva de literatura académica e informes de organismos nacionales e internacionales sobre las temáticas en cuestión. Le apostamos a que este documento y las orientaciones aquí contenidas sean adoptadas y discutidas en espacios de diálogo y debate democrático para el trámite próspero del Proyecto de Ley en cuestión.

1. Medidas de protección para los quejosos, denunciantes o quien informe actos de corrupción

a. Inclusión de los delitos contra mecanismos de participación democrática

El **Artículo 2** establece que las medidas de protección al denunciante recaen sobre delitos contra la administración pública, el patrimonio económico, el medio ambiente, el orden económico y social y la financiación del terrorismo. Sin embargo, resulta llamativa la falta de inclusión de los delitos contra mecanismos de participación democrática, ya que estos encuentran estrecha conexión con múltiples actos y modalidades de corrupción sistemáticas durante la época de elecciones, dentro de las que se destacan el constreñimiento y fraude al sufragante, tráfico de votos y financiación de campañas electorales con fuentes prohibidas, entre otros.

- **Incorporación de delitos contra mecanismos de participación democrática:** sugerimos incorporar este conjunto de delitos dentro de los objetivos de medidas de protección que se establecen en el Artículo 2 del Capítulo I del Proyecto de Ley. Incluir estos delitos permite no solo mitigar la corrupción

electoral, sino ejecutar eficientemente las medidas creadas para la moralización de la transparencia establecidas en el Título XII del Proyecto de Ley, principalmente la medida de inhabilidad para contratar con administraciones donde se fue aportante o donante de la campaña electoral.

b. Ámbito de protección psicológica, personal y familiar

El Proyecto de Ley establece protección en el ámbito físico, laboral y a la identidad. Sin embargo, son varios los países y legislaciones internacionales que han ampliado el ámbito de protección a la atención psicológica personal y familiar. Dentro de ellas se destaca la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, la cual destaca en su artículo 20 que son consideradas medidas de apoyo a los denunciantes la **atención psicológica** en el marco de un proceso judicial.

- **Inclusión del ámbito psicológico:** Por ello recomendamos que, dentro del Capítulo I, se incluya como un artículo independiente, un párrafo adicional o se mencione dentro de los artículos 2, 3, 6 y 7 que los denunciantes -sean del sector privado o servidores públicos- gocen de protección y atención psicológica para ellos y sus familias al ser objeto de amenazas, represalias, traslados en caso de emergencia o bien, al participar en un proceso judicial que genere afectaciones personales o en el núcleo familiar. Al adoptar estas medidas el Estado colombiano se encontraría en la vanguardia de medidas de protección que se han ido aplicando paulatinamente en las legislaciones europeas, además se estaría ajustando su ordenamiento jurídico con lo estipulado en la Convención Interamericana contra la Corrupción y la “Ley Modelo” para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción y proteger a sus denunciantes y testigos de la Organización de Estados Americanos (OEA).

c. Marco conceptual

Se evidencia que dentro del Proyecto de Ley se confunden conceptos respecto a la persona que proporciona información, el denunciante, el quejoso, el testigo, entre otros.

La claridad en los conceptos garantiza mayor eficiencia dentro del proceso de denuncia, además permite a los actores tener mayor confianza, lo que contribuye a incentivar a las personas a denunciar con tranquilidad actos de corrupción. Lo anterior contribuye a evitar los vacíos legales que distorsionan en esencia el proyecto de ley.

- **Inclusión de marco conceptual:** Se recomienda crear un acápite en el proyecto de ley con definiciones, que sean claras y concisas de fuentes verídicas que permitan a cualquier ciudadano tener claridad sobre el tema y al tiempo promuevan la debida información del ciudadano. De las definiciones que se observan se sugiere incluir: Corrupción, denuncia, queja, denunciante, informante, quejoso, testigo, interviniente, víctima, nivel de riesgo ordinario, nivel de riesgo extraordinario, nivel de riesgo extremo y riesgo consumado.
- **Distinción conceptual:** Además sugerimos establecer la diferencia entre denunciante, informante y quejoso, respecto a su papel y su alcance.

En relación a los recomendaciones anteriores, se puede tomar como referencia la “Ley Modelo” sobre protección de denunciantes de corrupción de la OEA¹.

2. Sistemas de intercambio de información, articulación y colaboración para la lucha contra la corrupción

Contexto

En la actualidad los avances en términos tecnológicos, permiten a las instituciones de carácter público hacer uso de herramientas (como la *Big data*, machine learning, inteligencia artificial, y minería de datos) para la construcción de insumos que promueven la transparencia y el acceso a la información. En este sentido, las entidades de control e instituciones gubernamentales como la Contraloría, Procuraduría, Ministerio de las TIC, entre otras, han desarrollado programas informáticos de recepción, centralización y análisis de grandes volúmenes de información, para la lucha contra la corrupción como OCEANO², RITA³, Data Sandbox⁴ (MinTic), etc... Lo anterior,

¹ Ver “Ley Modelo” en: https://www.oas.org/juridico/ley_modelo_proteccion.pdf

² En este repositorio se encuentra la mayor fuente de información contractual del país. Océano es una opción para que, usando los beneficios de la tecnología, se combata la corrupción.

³ **Red Interinstitucional de Transparencia y Anticorrupción.** Busca fortalecer los mecanismos de lucha contra la corrupción, acercar a los ciudadanos a las instituciones públicas a través del uso de canales de participación ciudadana y transparencia, y prevenir actos que atenten contra el buen funcionamiento del Estado y la debida administración de los recursos públicos.

⁴ Plataforma para ensayar y determinar soluciones aplicables en el contexto real a problemáticas públicas y/o ciudadanas.

con el objeto de realizar -de forma eficiente y de la mano con la ciudadanía- el control y vigilancia de recursos y actividades propias del sector público, que desarrolla conjuntamente con el sector privado (ej. contratación).

No obstante, las entidades públicas mantienen procesos administrativos ineficientes como los que adelantan las instituciones públicas con las PQRSD⁵ en el proceso de recepción, verificación, estudio legal y técnico y su respuesta, que representan demoras y sobrecostos para las partes involucradas. Resaltando que los requerimientos ciudadanos, ocasionalmente, no son atendidos en el término de ley o son resueltos parcialmente o de manera poco acertada.

1. Artículo 22. Observatorio Anticorrupción

- **Creación innecesaria de un nuevo Observatorio.** Con el propósito de generar un análisis de las tipologías de la corrupción en el país, es redundante la creación del nuevo Observatorio Anticorrupción de la Secretaría de Transparencia que se plantea en el Proyecto de Ley 341/20, debido a la existencia del Grupo Observatorio de Transparencia y Laboratorio de innovación en lucha contra la corrupción⁶ de la Secretaría de Transparencia. Desde la RedUva consideramos de alta relevancia que las entidades públicas cuenten con unidades de investigación, sin embargo, al revisar la estructura organizacional de la Secretaría de Transparencia se encuentra que ya existe una unidad investigativa que desempeña labores de investigación sobre temáticas pertinentes para la lucha contra la corrupción. Por lo anterior, consideramos que la creación de un Observatorio adicional, implicaría una inversión mayor de recursos y duplicidad en las funciones que ya ejerce una unidad al interior de la Secretaría de Transparencia.

2. Centro de Información, Análisis y Reacción Inmediata interinstitucional de Lucha contra la Corrupción y el Sistema de detección y alertas para combatir el incremento patrimonial no justificado de servidores públicos.

⁵ Peticiones, quejas, recursos, sugerencias y denuncias.

⁶ Diseñar herramientas para la medición y análisis del fenómeno de la corrupción, a partir de la interacción entre entidades públicas y privadas, ciudadanos, y organizaciones del orden nacional y territorial, para contribuir a elevar el nivel de transparencia en la gestión pública.

- **Especificidad en el organigrama del Centro:** Es necesario que el Artículo 23 del Capítulo V especifique qué entidades o funcionarios harán parte del Centro de Información, Análisis y Reacción Inmediata Interinstitucional de Lucha contra la Corrupción. Esto para formular más acertadamente los objetivos que tendrá la entidad, las herramientas con las que se puede contar y el presupuesto que se le va a asignar para el cumplimiento de sus funciones. Además, la forma de redacción del Artículo resulta un poco confusa, dado que en materia de lucha contra la corrupción se han planteado entidades permanentes, transitorias o accidentales, por lo que no queda claro el carácter que tendrá esta entidad.
- **Seguimiento a obras de inversiones de alto impacto social:** Entendiendo las limitaciones tecnológicas de algunos departamentos, se recomienda que el Centro de Información, Análisis y Reacción Inmediata Interinstitucional de Lucha contra la Corrupción sea concebido como una plataforma que acompañe -a manera de instrumento de vigilancia y control- el ejercicio de veeduría de las políticas públicas, los proyectos de inversión e infraestructura pública que representan un alto porcentaje del presupuesto público. Lo anterior de acuerdo a criterios de priorización técnicos y financieros desarrollados por la entidad encargada.
- **Articulación con herramientas existentes:** Respecto a lo anterior recomendamos desarrollar un mecanismo de articulación operacional e institucional con plataformas ya implementadas como la herramienta de PACO, que también desempeña funciones de análisis y recolección de alertas tempranas, ello evitará el desgaste administrativo. Adicionalmente, en su propósito de realizar seguimiento a los recursos públicos, si se enfoca en aquellos sectores donde se destinan cuantiosas partidas presupuestales o resultan ser programas u obras de infraestructura indispensables para el desarrollo de derechos fundamentales y competitividad del municipio o departamento.

3. Pedagogía para la promoción de la transparencia y lucha contra la corrupción

Contexto

Según Transparencia por Colombia algunos obstáculos para combatir la corrupción en el sentido estricto de la pedagogía, son el desconocimiento de canales y procedimientos para denunciar y el desinterés generalizado de la ciudadanía por los asuntos públicos. Al respecto, existe poca claridad sobre cuáles son las entidades competentes y facultadas para recibir denuncias por actos de corrupción, que en este caso son la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Comisión del Programa de Protección a Reportantes de Actos de Corrupción, además de las Superintendencias y la DIAN.

En relación al proceso de denuncia, si bien las entidades mencionadas cuentan con su respectiva página web, en la cual el usuario puede acceder al “botón de denuncia” y también le es posible observar el tiempo que tomará resolver las mismas; es de notar que se presentan dificultades en el proceso de denuncia entre las cuales se encuentran:

- 1) Al momento de radicar una denuncia las plataformas de algunas entidades no cuentan con la opción de categorizar la denuncia interpuesta, por lo que no se puede determinar si está relacionada con actos de corrupción.
- 2) Se evidencian notables limitaciones en la experiencia de usuario (UX) de varias de estas plataformas, lo cual desincentiva la denuncia y dificulta que el usuario tenga una experiencia sencilla e intuitiva al momento de interponer su denuncia.
- 3) Algunas de estas plataformas no son de fácil acceso y contienen terminología que no todos los ciudadanos logran entender.
- 4) De igual modo, al momento de realizar una denuncia de cualquier tipo, el usuario debe navegar por varias secciones para obtener la información completa respecto al procedimiento que debe realizar.

1. Estrategias pedagógicas

Pese a que existe un interés en hacer público lo concerniente a la lucha contra la corrupción, es necesario que el artículo 27 de la presente ley desarrolle con mayor rigurosidad y detalle la figura del **Contralor Estudiantil**, teniendo en cuenta que es una herramienta necesaria como estrategia pedagógica. Cabe señalar que las funciones de esta figura estudiantil contenidas en el mencionado artículo, pueden llevar al ciudadano a caer en ambigüedades a la hora de entender cómo desarrollarlas. Por otra parte, la persona designada como Contralor Estudiantil tendrá la responsabilidad no solo de responder académicamente sino también de rendir cuentas ante la ley por las funciones asignadas en el Proyecto. Todo esto puede resultar en la inoperabilidad de la figura de Contralor Estudiantil.

- **Desarrollo de material educativo.** Por ello recomendamos que la Contraloría acompañe en el desarrollo de material educativo destinado especialmente a orientar a los Contralores Estudiantiles para un correcto y eficiente ejercicio de las funciones que les son asignadas. A la vez debe brindar un seguimiento y acompañamiento para lograr los resultados esperados por el cual se contempla dentro de la ley.
- **Incluir la figura de Contralor Estudiantil en la ley 115 de 1994:** En primera medida es fundamental que la figura de Contralor Estudiantil se incluya en la Ley 115 de 1994 para que la figura esté incluida dentro del marco del gobierno escolar. Para ello recomendamos crear un artículo o un párrafo dentro del Artículo 27 que incluya al Contralor Estudiantil en el gobierno escolar y más específicamente, el artículo o párrafo que debe establecer que la figura del Contralor Estudiantil debe estar presente en todas las Instituciones Educativas de Colombia del nivel nacional, departamental, municipal y distrital.
- **Coordinación y control entre Secretaría de Transparencia y Secretarías de Educación:** En el Artículo 26, Parágrafo 2 se hace la aclaración de que la Secretaría de Transparencia y la Secretarías de Educación serán las encargadas de coordinar las estrategias pertinentes, por esto recomendamos que además de coordinar y brindar acompañamiento se ejerza un control que permita garantizar

el cumplimiento en cuanto a la creación de la figura de Contralor estudiantil dentro del gobierno estudiantil de cada institución educativa del país.

- **Creación y promoción de cultura anticorrupción en las instituciones educativas:** Es fundamental que en la educación superior y en la educación media (10° y 11°), se promuevan la cultura de la denuncia y la cultura anticorrupción, en las cuales se brinde información suficiente acerca de sus procesos, los canales de denuncia disponibles, además de los beneficios sociales y económicos que trae la denuncia y la lucha contra la corrupción.
- **Pedagogía y difusión de canales de denuncia:** Es pertinente que la Secretaría de Transparencia sea la entidad que promueve los canales de denuncia mediante pedagogía y promoción de las diferentes plataformas o herramientas existentes. Asimismo, la Secretaría 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. Esto debe incluirse dentro del artículo 12 de la presente ley.
- **Mecanismo de denuncia focalizado en casos de corrupción:** La Secretaría de Transparencia, bajo el liderazgo de la Vicepresidencia de la República creó RITA⁷; un mecanismo que se incluye dentro del Pacto por la Legalidad considerando los antecedentes y recomendaciones de organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que resalta la importancia de consolidar canales seguros que estén al alcance de la ciudadanía para poder recibir reportes de posibles actos de corrupción, posibilitando de esta manera un medio idóneo para lograr detectar de forma más efectiva el flagelo de la corrupción, al ser un canal focalizado y especializado.

Por lo anterior, se recomienda que las entidades de orden nacional y local se integren al mecanismo para buscar una colaboración armónica en la lucha contra la corrupción, de manera que se pueda dar de forma más efectiva el proceso de recepción, identificación, análisis y gestión de reportes ciudadanos que muestren actos o riesgos de corrupción.

⁷ Red Interinstitucional de Transparencia y Anticorrupción.

4. Omisión de reportar hechos de corrupción

Es importante resaltar que el Proyecto de Ley no contempla ninguna modificación o ampliación en materia de omisión de denuncia de hechos de corrupción por parte de servidores públicos. De hecho, esta es una de las preocupaciones de la OCDE en su informe de 2019 sobre denuncia y soborno transnacional en Colombia⁸, allí la organización indica que en Colombia si bien existe una conciencia general del deber de informar, persisten falencias sobre los mecanismos de denuncia entre los servidores públicos, la forma de proceder con la información o las consecuencias penales y disciplinarias de no hacerlo. Sobre la falta de conocimiento de los medios de denuncia y el trámite administrativo el informe destaca la falta de inclusión de herramientas pedagógicas en el Plan Nacional de Desarrollo en materia de lucha contra prácticas como el cohecho o el soborno, lo que representa un retroceso en los compromisos internacionales del Estado como la Convención Anticohecho de la OCDE y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC).

- **Estrategias de sensibilización frente a la omisión de denuncia por parte de servidores públicos:** Sugerimos que se incluya un artículo independiente dentro del Capítulo VI donde se adopten medidas informativas, pedagógicas y de sensibilización que generen mayor conciencia en los servidores públicos sobre la omisión de denuncia o reporte de casos de corrupción que tuvieron conocimiento. Principalmente las consecuencias contempladas en el Código Penal (artículo 417 y 441), Código de Procedimiento Penal (artículo 67), Código Disciplinario Único (artículo 34, numeral 25).
- **Articulación con las disposiciones del nuevo Código Disciplinario Único:** Recomendamos se mencione dentro del mismo artículo independiente del Capítulo VI las obligaciones en materia de denuncia de actos de corrupción que trae el nuevo Código Disciplinario Único (Ley 1952 de 2019) para las autoridades que administran justicia de manera permanente o temporal, los notarios, funcionarios judiciales, abogados, estudiantes y personas con conocimiento del derecho disciplinario.

⁸ OECD. (2019). Implementing the OECD anti-bribery convention: Phase 3 report Colombia. Recuperado de: <https://www.oecd.org/corruption/Colombia-Phase-3-Report-ENG.pdf>

Estas dos medidas permitirían i) ajustarse a las recomendaciones de la OCDE en materia de cohecho o soborno, ii) contribuir como una herramienta de difusión y comunicación de las nuevas medidas tomadas en materia disciplinaria y iii) generar una mayor sensibilización y conciencia en los servidores públicos de su deber de denunciar.

Mensaje final

Este concepto tiene la intención de contribuir a la formulación del proyecto de ley y al desarrollo de una política pública integral y pertinente para la lucha contra la corrupción. 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 el trámite exitoso del proyecto en cuestión.

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



Alexa Romero Meléndez

1018490886

alexaromero.reduva@gmail.com

Líder del Centro de Investigaciones

RedUva



Daniel Villamil Carrillo

1018504267

danielvillamil.reduva@gmail.com

Líder del Centro de Investigaciones

RedUva