



**VEEDURÍA
DISTRITAL**

Prevención • Transparencia • Incidencia

DOCUMENTO TÉCNICO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MECANISMOS DE DENUNCIA Y PROTECCIÓN AL DENUNCIANTE EN EL DISTRITO CAPITAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Acuerdo 24 de 1993.

En virtud del contrato 112 de 2018 suscrito entre el señor Rafael María Merchán Álvarez y la Veeduría Distrital. En consecuencia la Veeduría Distrital cuenta con los derechos para su reproducción, edición, transmisión y cualquier otro acto de disposición de la información. Los derechos morales de autor corresponden a: Rafael María Merchán Álvarez. El autor declara no vulnerar derechos de terceros con la elaboración de esta obra y mantendrá indemne a la Veeduría Distrital respecto a cualquier reclamación, controversia o responsabilidad que llegare a presentarse sobre la autoría de la misma.

Bogotá, D.C., agosto de 2018



Documento técnico para el fortalecimiento de los mecanismos de denuncia y protección al denunciante

Veedor Distrital
Jaime Torres–Melo

Viceveedor Distrital
Daniel García Cañón

Veedor Delegado para la Atención de Quejas y Reclamos
Juan Carlos Rodríguez Arana

Veedora Delegada para la Contratación
Tatiana Mendoza Lara

Veedor Delegado para la Eficiencia Administrativa y Presupuestal
Jasson Cruz Villamil

Veedor Delegado para la Participación y los Programas Especiales
Diego Fernando Maldonado Castellanos

Jefe Oficina Asesora de Planeación
Diana Enciso Upegui

Jefe Oficina Asesora Jurídica
Janneth Caicedo Casanova

Equipo de Trabajo
Proyecto Transparencia, Derecho de Acceso a la Información Pública y Medidas Anticorrupción

Francy Milena Alba Abril
Felipe Franco Gutiérrez

Tabla de Contenido

Introducción	4
1. Marco teórico	5
1.1 Corrupción	5
1.2 Canales de denuncia	5
1.3 Denunciante de corrupción	7
2. Estándares internacionales sobre protección a denunciantes	8
2.1 Convención Interamericana de Lucha Contra la Corrupción	8
2.2 Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción	12
2.3 Disposiciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)	15
3. Experiencias internacionales relevantes	19
3.1. Estados Unidos	19
3.2. Reino Unido	19
3.3. Chile	21
3.4. México	22
4. Contexto nacional	22
Referencias	29
Anexo	32

Lista de Tablas

<i>Tabla 1.</i> Tipos de requerimientos en el Distrito Capital	5
<i>Tabla 2.</i> Elementos normativos sobre protección a denunciantes de corrupción	10
<i>Tabla 3.</i> Problemas prácticos de una regulación sobre protección a denunciantes de corrupción	13
<i>Tabla 4.</i> Propuesta de conceptos en materia de protección a denunciantes de corrupción	27

Lista de Figuras

<i>Figura 1.</i> Canales de servicio a la ciudadanía en el Distrito Capital	6
<i>Figura 2.</i> Recomendación del MESICIC sobre protección a denunciantes de corrupción	9
<i>Figura 3.</i> Provisiones legales sobre denunciantes en el sector público	16
<i>Figura 4.</i> Países de la OCDE que garantizan el anonimato a denunciantes del sector público	18
<i>Figura 5.</i> Provisión de incentivos para promover reportes o denuncias	19
<i>Figura 6.</i> Propuesta de medidas de protección y beneficios para denunciantes de corrupción	25
<i>Figura 7.</i> Propuesta de medidas de protección y reparación para denunciantes de corrupción	28

Introducción

La definición e implementación de políticas públicas enfocadas a luchar contra la corrupción supone un grado de coordinación interinstitucional por parte de las entidades públicas encargadas de promover dichas políticas. Esta coordinación varía dependiendo del país que aborda esta problemática, dado que la corrupción es un asunto complejo que va más allá de una inquietud teórica o académica, que requiere establecer criterios que permitan a los países reconocer el fenómeno, enfrentarlo, sancionarlo y disponer medidas para prevenirlo (Chavarría & Silvestre, 2013).

Uno de los criterios a tener en cuenta dentro de una estrategia de lucha contra la corrupción es el canal de denuncia que se provee para reportar actos de corrupción. El acto de denunciar supone una acción explícita del individuo que cuenta con una información especial, por lo que los sistemas de denuncia que existen en las entidades deben considerar esta circunstancia especial y contemplar elementos necesarios tanto para la recepción de dicha denuncia así como para la protección del denunciante.

Según cifras del Proyecto Actúe Colombia de FIAPP, de las 2.715 solicitudes de protección al denunciante realizadas entre el 2014 y el primer bimestre del 2015 ingresaron 734 personas a programas de protección existentes en el país. De los casos registrados por parte del programa de protección, entre el 2008 y 2013, el 1,5% de los mismos se asocia a delitos de corrupción. Las propuestas más importantes para proteger a un denunciante de actos de corrupción se dan entorno a la integridad física de la persona (100/100 puntos), evitar la intimidación (94/100), evitar los atentados contra su vida (94/100) y resguardar sus condiciones laborales o contractuales (72/100) (Badel, 2017).

En Colombia no existe actualmente una norma jurídica o un programa encaminado de forma específica a denunciantes de actos de corrupción, no obstante existen programas y medidas jurídicas de protección de denunciantes y de testigos. Estos programas, si bien no contemplan protección específica para denunciantes de actos de corrupción, son una base relevante para estructurar un andamiaje institucional y normativo para tal fin. Múltiples estándares encaminados a establecer sistemas robustos de denuncia que propendan por garantizar los derechos de los denunciantes y fomentar una cultura de la denuncia han sido desarrollados por organizaciones internacionales y diferentes países en el mundo, y sirven como buenas prácticas a implementar en el contexto colombiano.

El presente documento se elabora en el marco del Proyecto Transparencia, Derecho de Acceso a la Información Pública y Medidas Anticorrupción de la Veeduría Distrital, con el propósito de identificar estándares nacionales e internacionales sobre protección a denunciantes de actos de corrupción que han sido establecidos y las experiencias internacionales que se evidencian en la materia.

1. Marco teórico

1.1 Corrupción

Tal y como se ha expuesto anteriormente, la corrupción es un término complejo y difícil de definir. Las diferentes definiciones propuestas de corrupción ofrecen elementos importantes para describir el fenómeno, no obstante Chevarría y Silvestre (2013) han identificado que existen tres características comunes que permiten comprender el alcance del término “corrupción”:

- 1) Uso indebido del poder: Esta característica se materializa en la intención de evitar o infringir una determinada norma que obliga a determinados actores a mantener o cumplir con determinadas acciones y que necesariamente es cometido por una persona que tiene autoridad.
- 2) Beneficio irregular: Se trata de un beneficio que de una manera legal no se hubiera obtenido. Estos beneficios son de distinta naturaleza y no están restringidos solamente al ámbito económico pudiendo presentarse beneficios relacionados con la influencia, el poder político, entre otros.
- 3) Consecuencias multidimensionales: Los actos de corrupción tienen consecuencias de distinta naturaleza que complejizan el fenómeno. Estas pueden ser de naturaleza económica, política, social, entre otros.

Estas características se encuentran recogidas de mejor manera en la definición de corrupción de Transparencia por Colombia, la cual se tendrá en cuenta para el desarrollo del presente documento. Para esta organización, la corrupción se define como “el abuso del poder público o privado para obtener un beneficio personal y/o grupal que va en contra del interés colectivo” (Transparencia por Colombia, 2014, p. 9)

1.2 Canales de denuncia

Los ciudadanos del Distrito Capital tienen la posibilidad de presentar diferentes tipos de requerimientos a las entidades distritales, a saber:

Tabla 1. Tipos de requerimientos en el Distrito Capital

<i>Tipo</i>	<i>Descripción</i>
Queja	Acción de dar a conocer a las autoridades conductas irregulares de servidores públicos o de particulares a quienes se ha atribuido o adjudicado la prestación de un servicio público.
Reclamo	Noticia que dan los ciudadanos a las autoridades sobre la suspensión injustificada o la prestación deficiente de un servicio público.
Sugerencia	Es una propuesta que se presenta para incidir o mejorar un proceso cuyo objeto está relacionado con la prestación de un servicio o el cumplimiento de una función pública.

<i>Tipo</i>	<i>Descripción</i>
Solicitud de información	Facultad que tienen las personas de solicitar y obtener acceso a la información sobre las actualizaciones derivadas del cumplimiento de las funciones atribuidas a la entidad y sus distintas dependencias.
Consulta	Acción que tiene toda persona de acudir ante las autoridades públicas para que manifiesten su parecer sobre materias relacionadas con sus atribuciones.
Solicitud de copia	Facultad que tienen las personas de formular consultas y obtener acceso a la información sobre las actuaciones en general, derivadas del cumplimiento de las funciones atribuidas a la entidad y sus distintas dependencias.
Derecho de petición en interés general	Acción que tiene toda persona de acudir ante las autoridades públicas para reclamar la resolución de fondo de una solución presentada que afecta los intereses colectivos y puede formularse verbalmente o por escrito, en ambos casos en forma respetuosa.
Derecho de petición en interés particular	Acción que tiene toda persona de acudir ante las autoridades públicas para reclamar la resolución de fondo de una solución presentada que afecta los intereses individuales y puede formularse verbalmente o por escrito, en ambos casos en forma respetuosa.
Denuncia por posibles actos de corrupción	Es la puesta en conocimiento ante una autoridad de una conducta posiblemente irregular, para que se adelante la correspondiente investigación penal, disciplinaria, fiscal, administrativa sancionatoria o ético profesional.

Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base en información de Sistema Distrital de Quejas y Denuncias Bogotá Te Escucha, 2018.

Ahora bien, con el fin de dar debida atención a estos requerimientos, el Decreto 197 de 2014 “*Por medio del cual se adopta la Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía en la ciudad de Bogotá D.C.*” estableció en su artículo 12 tres canales de servicio a la ciudadanía en el Distrito Capital:

Figura 1. Canales de servicio a la ciudadanía en el Distrito Capital

Canal Presencial:

Consagra la existencia de puntos de atención a la ciudadanía en las entidades distritales, entendidos como espacios físicos donde se prestan los servicios o se entrega información a los ciudadanos y ciudadanas y que no se encuentran en los CADE o SUPERCADÉ.

Canal Telefónico:

Se refiere a la Línea Bogotá 195 como el medio de contacto, en el cual la ciudadanía puede obtener información acerca de los trámites, servicios, campañas y eventos que prestan las entidades distritales y nacionales con presencia en la Red CADE.

Canal Virtual:

Se resaltan 6 canales virtuales dentro de la Administración Distrital: (i) Guía de Trámites y Servicios; (ii) Mapa Callejero; (iii) Portal Bogotá; (iv) Contratación a la vista; (v) Supercadé Virtual; (vi) Sistema Distrital de Quejas y Soluciones y (vii) Sistema de Inspección, Vigilancia y Control de Ciudadanos Empresarios.

Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital.

Frente a los canales virtuales disponibles, cobra especial relevancia el Sistema Distrital de Quejas y Soluciones (SDQS), un sistema de información diseñado para gestionar la recepción, análisis,

trámite y respuesta de los requerimientos ciudadanos registrados en los demás canales, incluyendo los escritos presentados por la ciudadanía, ante cualquier entidad del Distrito Capital (Decreto 197, 2014, art. 12).

De igual manera, es importante señalar que además de las funcionalidades mencionadas anteriormente, la Línea 195 cuenta con una opción para que los ciudadanos denuncien cualquier acto de corrupción. La opción 1 de la línea 195 permite interponer denuncias de corrupción las cuales son atendidas por un equipo especial de monitoreo que realiza el seguimiento de las mismas, y las remiten en primera instancia a las oficinas de control interno de cada entidad para que surtan un trámite ordinario en el SDQS (El Nuevo Siglo, 2017).

1.3 Denunciante de corrupción

Una definición del término “denunciante de corrupción” puede partir del concepto de “*whistleblower*”, término común en legislaciones extranjeras como la de Estados Unidos y el Reino Unido. Principalmente, la Public Interest Disclosure Act (Ley de Revelación de Información de Interés Público) del Reino Unido de 1998 define al “whistleblower” como el empleado o trabajador que revela información de interés público (UNODC, 2016, p. 9). Adicionalmente, el Consejo de Europa ha establecido que “whistleblower” denota “toda persona que denuncie o revele información sobre una amenaza o daño para el interés público en el contexto de su relación laboral, ya sea en el sector público o el sector privado” (UNODC, 2016, p.10).

No obstante lo anterior, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción en su versión original en inglés se refiere a “*reporting persons*”, y excluye el término de “whistleblower”. El artículo 33 de esta Convención, de acuerdo con la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (2009), está dirigido a la protección de individuos que poseen información que (i) no tiene tal nivel de detalle para constituir evidencias en el ámbito legal; (ii) está disponible en una etapa temprana del proceso legal y (iii) es indicativa de una conducta indebida que merece ser reportada a un organismo encargado de hacer cumplir la ley (UNODC, 2009, p. 109).

En este sentido, el término “denunciante de corrupción” comparte características comunes de estos dos conceptos, que explican de mejor manera su alcance:

- Se trata de un individuo no calificado, ya que puede tratarse de un empleado o trabajador de la entidad en donde se realiza el acto, o una persona externa a la función pero que se ve afectada por dicha acción;
- El individuo cuenta con información que evidencia la conducta irregular del funcionario, bien sea de manera sumaria o con suficiente detalle para ser considerada como evidencia en la comisión de un delito;
- El acto que se denuncia configura una actuación contraria a la ley y que representa una amenaza o daño para el interés público.

2. Estándares internacionales sobre protección a denunciantes

2.1 Convención Interamericana de Lucha Contra la Corrupción

Esta Convención, adoptada el 29 de marzo de 1996, reconoce la importancia de que los Estados adopten medidas preventivas orientadas a modernizar las instituciones y que permitan eliminar las causas de la corrupción, entendiendo que la misma no puede combatirse únicamente con acciones represivas. Por ello, y con el fin de facilitar la cooperación entre los países de la región, el artículo 2 traza dos grandes principios de este instrumento internacional:

- Promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y
- Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción, específicamente aquellos vinculados a la función pública.

El artículo 3 de la Convención consagra una serie de medidas preventivas a adoptar por parte de los Estados, en donde se destaca en su numeral 8 la creación de:

[s]istemas 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 interno.

Para monitorear y evaluar la implementación y el cumplimiento de este instrumento internacional, en el marco de la XXXI Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) celebrada en San José de Costa Rica, se adoptó el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción –MESICIC, el cual funciona mediante evaluaciones recíprocas entre los Estados y cuyo resultado son recomendaciones respecto a acciones que se deban tomar en áreas en donde existan vacíos o requieran de mayor trabajo.

Dentro de las recomendaciones entregadas por el MESICIC a Colombia se ha señalado la necesidad de contar con un sistema de protección a denunciantes de actos de corrupción. En el “Informe sobre la implementación de las disposiciones de la Convención seleccionadas para ser analizadas en el marco de la Segunda Ronda” de 2007 en donde se analizaron las medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer sistemas para proteger al denunciante de corrupción, el Comité de Expertos del MESICIC formuló su primera recomendación sobre el tema, sugiriendo una serie de medidas para dar cumplimiento a dicha recomendación:

Figura 2. Recomendación del MESICIC sobre protección a denunciantes de corrupción

Recomendación:		
Fortalecer los sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción.		
Complementar, por parte de la autoridad correspondiente, las regulaciones relativas al "Programa de Protección a Testigos, Víctimas e Intervinientes en el Proceso Disciplinario", incluyendo de manera expresa, como objeto de protección de tal programa, a los denunciantes de actos de corrupción.	Adoptar, por parte de la autoridad correspondiente, las medidas que permitan garantizar el funcionamiento del "Programa de Protección a Testigos, Víctimas e Intervinientes en el Proceso Disciplinario".	Adoptar, a través de la autoridad correspondiente, una regulación integral sobre protección de 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 interno.

Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base en MESICIC (2007).

El comité también sugirió, en línea con la adopción de una regulación integral sobre protección de denunciantes de actos de corrupción, que ésta incluyera los siguientes aspectos:

- Mecanismos para denunciar las amenazas o represalias de las que pueda ser objeto el denunciante, señalando las autoridades competentes para tramitar las solicitudes de protección y las instancias responsables de brindarla.
- Medidas adicionales de protección, orientadas no solamente hacia la integridad física del denunciante y su familia, sino también hacia la protección de su situación laboral, especialmente tratándose de un funcionario público que denuncie actos de corrupción que puedan involucrar a superiores jerárquicos o compañeros de trabajo.

Posteriormente, en la quinta sesión del MESICIC realizada en 2017, se retomaron los avances de los Estados en el cumplimiento del numeral 8 del artículo 3. En esta oportunidad, el comité de expertos reconoció los esfuerzos realizados por Colombia para contar con diversos programas de protección a denunciantes, no obstante, además de reiterar las dos primeras medidas recomendadas en su segunda ronda de revisión, le solicitó al Estado colombiano:

Adoptar, a través de la autoridad correspondiente, y teniendo en cuenta los criterios establecidos en la “Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción y Proteger a sus Denunciantes y Testigos” una regulación integral sobre protección de 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 interno, la cual podría incluir, entre otros, los siguientes aspectos:

- i. Protección para quienes denuncien actos de corrupción que puedan estar o no tipificados como delitos y que puedan ser objeto de investigación en sede judicial o administrativa.
- ii. Medidas de protección, orientadas no solamente hacia la protección de la integridad física del denunciante y su familia, sino también hacia la protección de su situación laboral, especialmente cuando se trate de un funcionario público y cuando los actos de corrupción puedan involucrar a su superior jerárquico o a sus compañeros de trabajo. (MESICIC, 2017, p. 65).

En este sentido, como parte de los instrumentos desarrollados por la OEA para ayudar a los Estados Parte a dar cumplimiento a la aplicabilidad de medidas preventivas dentro de sus sistemas institucionales, establecidas en el artículo III de la Convención, se diseñó una Ley Modelo sobre Protección a personas que denuncian actos de corrupción. Aunque esta Ley no es una regulación obligatoria para los Estados Parte, sí se constituye en una herramienta de orientación que establece unos estándares mínimos que deben contemplar los países al momento de desarrollar sus sistemas internos de protección a denunciantes. La OEA expone en su *Documento explicativo del proyecto de ley modelo para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción y proteger a sus denunciantes y testigos* (2011) nueve elementos centrales con los que debe contar una regulación sobre protección a denunciantes de corrupción:

Tabla 2. Elementos normativos sobre protección a denunciantes de corrupción

<i>Elemento de la norma</i>	<i>Descripción</i>
Consideraciones Generales	Se deben explicar los ámbitos de competencia y de implementación de esta norma, haciéndose énfasis en definir el objeto de la ley y una serie de términos claves para su aplicación (funcionario público, actos de corrupción, persona protegida).
Facilitación e incentivos para la denuncia de actos de corrupción	La norma debe disponer la creación de condiciones administrativas y jurídicas que promueven la interposición de denuncias de actos de corrupción, tales como la obligación de denunciar actos de corrupción y su posterior difusión; la posibilidad de interponer denuncias de carácter anónimo y los procedimientos internos que se requieran para la recepción de estas denuncias sin ningún tipo de represalias.
Protección a denunciantes de actos de corrupción	Que se establezca como se debe proveer la protección a los denunciantes de actos de corrupción, distinguiendo entre medidas de protección básicas y medidas adicionales. <ul style="list-style-type: none"> • Por medidas de protección básicas se entienden “todas aquellas a las que cualquier denunciante de actos de corrupción podría acceder sin la

<i>Elemento de la norma</i>	<i>Descripción</i>
	<p>necesidad de requerir de un pronunciamiento motivado por parte de la autoridad siendo concedidas por el sólo hecho de interponer una denuncia” (OEA, 2011, p. 8) y se destacan entre ellas la asistencia legal y la reserva de la identidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Por medidas de protección adicionales se establecen aquellas que podría otorgar la autoridad correspondiente de acuerdo a las circunstancias particulares de cada caso, cuando el denunciante está expuesto a riesgos o atentados contra el goce de sus derechos a consecuencia de su denuncia. Estas medidas son excepcionales por lo que requieren de un pronunciamiento de la autoridad competente quien dispondrá como y cuando éstas deben aplicarse. Entre ellas se contemplan medidas de protección laboral como el traslado de dependencia administrativa dentro de la entidad, y medidas de protección personal como la protección policial o el cambio de residencia u ocultación del paradero del denunciante.
Protección a testigos de actos de corrupción	Señalar como debe prestarse protección a testigos de corrupción, consagrando medidas orientadas a garantizar la participación de los mismos en el proceso penal o administrativo de un determinado acto de corrupción. Se consagran, de igual manera que para los denunciantes de corrupción, medidas básicas y adicionales de protección.
Solicitud y concesión de medidas de protección	Mencionar principalmente como se debe entender el concepto de “solicitud de protección”. Para la OEA, una solicitud de protección “busca conseguir el amparo de una autoridad para ser beneficiario de determinadas medidas de protección por considerar que sus derechos pudieran verse vulnerados como consecuencia de una denuncia o de un acto de corrupción” (OEA, 2011, p.10). En este sentido, es importante delimitar las condiciones procedimentales de trámite de este tipo de solicitudes, incluyendo los aspectos de su evaluación por parte de las autoridades correspondientes.
Medios impugnatorios	Dentro de esta norma, deben incluirse medios de impugnación de las decisiones que se adopten en materia de protección. Aquí, se refiere a los recursos de índole administrativa y penal que se encuentren dispuestos para este tipo de decisiones (reposición, apelación y revisión).
Responsabilidad por incumplimiento de funciones	Es importante que se impongan sanciones por el incumplimiento de acciones, por dolo u omisión, que impidan la efectivización de las medidas de protección. Al respecto, deben resaltarse las responsabilidades de tipo administrativo, civil y penal a las cuales podrían incurrir funcionarios que pongan en riesgo a testigos y denunciantes protegidos, bien sea por mala fe o por negligencia en sus funciones.
Mecanismos de cooperación internacional	En desarrollo del principio de reciprocidad reconocido por la Convención Interamericana contra la Corrupción (art. 14) la OEA recomienda tener en cuenta tres ámbitos de cooperación internacional que pueden ser invocados en esta materia: <ul style="list-style-type: none"> • Cooperación en la implementación de medidas de protección a denunciantes y testigos de actos de corrupción: Se enmarca en la expedición de medidas excepcionales que vayan más allá del cuidado y control de las autoridades nacionales. Se destacan, bajo este ámbito, medidas de protección de identidad o cambios de residencia del denunciante a otro país.

<i>Elemento de la norma</i>	<i>Descripción</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperación para la aplicación de procedimientos jurisdiccionales: Se busca la asistencia en la aplicación de diligencias procesales asociadas a procesos de protección, tales como la recepción de testimonios y/o declaraciones, notificación de resoluciones, entre otros. • Cooperación para el fortalecimiento institucional: Establece la apertura de mecanismos de cooperación bilateral y multilateral para la debida implementación de legislaciones y políticas públicas para la lucha contra la corrupción.
Bases para la creación y operatividad de un programa de protección de denunciantes y testigos de actos de corrupción	La norma sobre la materia debe consagrar la creación de un programa especial de protección para denunciantes y testigos de corrupción, para lo cual se debe establecer los compromisos técnicos y presupuestales que debe asumir el Estado.

Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base en OEA, 2011.

2.2 Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción

Si bien esta Convención es posterior a la Convención Interamericana, y sus propósitos no distan mucho de los establecidos por ésta, es el único instrumento universalmente vinculante frente a estos temas. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 31 de octubre de 2003, sus propósitos son los siguientes:

- Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción;
- 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; y
- Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos (ONU, 2003, art. 2).

Ahora bien, con el fin de asistir a los Estados Parte a hacer más operativas las disposiciones establecidas en dicha Convención, la ONU desarrolló una *Guía Técnica de la Convención de las Naciones Unidas Contra La Corrupción* (2009) en la cual se desarrollan la mayoría de los artículos dispuestos en ésta.

El artículo 33 (no vinculante) de esta Convención señala el tema de protección a denunciantes de protección de la siguiente manera:

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, cualesquiera hechos relacionados con delitos tipificados con arreglo a la presente Convención.

Al respecto, la Guía Técnica establece seis problemas prácticos que se presentan al momento de aplicar este artículo de la Convención y propone soluciones a cada uno de ellos:

Tabla 3. Problemas prácticos de una regulación sobre protección a denunciantes de corrupción

<i>Problema</i>	<i>Descripción y solución</i>
<p>Inclusión de un marco normativo que equilibre derechos del denunciando con la necesidad de proteger al denunciante</p>	<p>La inclusión de una norma para proporcionar protección a denunciantes de actos de corrupción debe tener en cuenta:</p> <ul style="list-style-type: none"> • A qué personas y en qué esferas, actividades, sectores y entidades se aplica el término; • Quiénes están habilitados para efectuar denuncias; • Ante quién deben presentarse; • De qué forma y con qué información; • En qué consiste un trato injustificado; • Qué tipo de protección ha de ofrecerse a la fuente de la información; y • Qué garantías se preverían en caso de acusaciones infundadas. <p>Para poder lograr un balance entre los derechos del denunciado y la necesidad de proteger al denunciante, no se deben prever medidas específicas. Ese equilibrio hace parte de la discreción de los Estados para adoptar medidas que aborden ambas situaciones, bien sea de manera general o caso por caso.</p>
<p>El espectro de participación de funcionarios públicos</p>	<p>Frente a este problema, la ONU recomienda que la participación de funcionarios públicos se cña a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover la comprensión de la conducta apropiada, de lo que está bien y lo que está mal, a qué nivel y respecto de quién; • Insistir en la necesidad de evitar faltas de conducta y, en particular, tener capacidad para detectarlas; • Comprender la importancia de hablar, insistiendo, en particular, en que denunciar lo que está mal es responsabilidad de todos; y • Convencer de que: <ol style="list-style-type: none"> 1. El acto de denunciar debe verse positivamente; 2. Se tomarán medidas eficaces y apropiadas; 3. Es más provechoso efectuar una denuncia que guardar silencio; y 4. Se brindará protección a quien efectúe la denuncia (ONU, 2009, p. 112).
<p>Participación de la ciudadanía</p>	<p>Se plantea que los Estados deben contar con el acuerdo de la ciudadanía, hacia una cultura de la denuncia. No obstante, la ciudadanía tiene una percepción negativa al respecto, por cuanto considera que denunciar no es útil o acarrea represalias negativas.</p> <p>La ONU recomienda considerar la posibilidad de proteger no solo a los funcionarios o empleados públicos o a las personas jurídicas, sino también a todo el que comunique un caso sospechoso de corrupción, independientemente de su condición jurídica. En este sentido, destacan la protección que podría ofrecer a los periodistas que publiquen denuncias con arreglo a los criterios previstos en este artículo.</p>
<p>¿Ante quien presentar la denuncia?</p>	<p>Bajo esta problemática, la ciudadanía no conoce ante qué entidad pública pueden presentarse denuncias de corrupción.</p>

<i>Problema</i>	<i>Descripción y solución</i>
	<p>Para ello, los Estados deben indicar la autoridad o las autoridades competentes para recibir denuncias, que además tengan capacidad para ofrecer la protección necesaria. En general, la ONU distingue dos niveles o instancias de denuncia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un primer nivel que incluye las instancias internas de la organización para la que trabaja el denunciante, como superiores jerárquicos, directivos u órganos de supervisión internos o externos; • Un segundo nivel que involucra una institución externa a la cual se pueda acudir en caso de que: <ol style="list-style-type: none"> 1. Tengan motivos razonables para pensar que, de plantear la cuestión internamente o ante la entidad de primera instancia prescrita, serían víctimas de represalias; o 2. Tengan motivos para temer un encubrimiento (ONU, 2009, p. 114).
Definir criterios para la presentación de las denuncias	<p>El artículo 33 señala que las denuncias de corrupción deben presentarse de buena fe y con motivos razonables. Estos dos criterios deben ser estudiados cuidadosamente, entendiendo que (i) la buena fe debe presumirse en todo escenario de denuncia, aun si esta resulta ser inexacta o carece de información objetiva y (ii) debe existir un criterio ex ante para la aplicación de medidas de protección, a partir del cual el Estado pueda indagar si el denunciante tenía motivos para creer que existía información que corroborase la veracidad de su denuncia. Sobre este mismo punto, resulta importante que existan procedimientos de trámite y sanción de falsas denuncias, o denuncias infundadas que generen daños a la reputación del acusado.</p>
Determinar la forma de protección en función de la condición del denunciante	<p>Debe tenerse en cuenta la condición del denunciante, además de considerar las amenazas de que pueda ser objeto, su voluntad de colaborar en el procedimiento y las reparaciones que puedan ofrecerse en caso de que su honra se vea afectada.</p> <p>Para ello, la ONU recomienda adoptar un criterio de proporcionalidad entre las medidas de protección y el peligro al que se ve expuesto el denunciante de manera que se comprenda la gravedad de la denuncia o la posibilidad de futuras afectaciones producto de investigaciones posteriores a la denuncia inicial. Asimismo, se recomienda considerar la viabilidad de garantizar el anonimato de los denunciantes y la disposición de medidas de protección judicial en contra de casos de discriminación profesional que surjan como resultado de la denuncia.</p>

Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base en UNODC, 2009.

Al igual que en la Convención Interamericana, la Convención de Naciones Unidas también cuenta con un mecanismo de seguimiento y monitoreo a la implementación de la Convención en el cual cada cinco años los países se someten a una evaluación respecto a cómo están cumpliendo sus obligaciones, dejando entrever los avances o brechas aún existentes.

Colombia fue objeto de examen por parte de este Mecanismo en 2015, referido a la aplicación de los artículos 15 a 42 y 44 a 50 de la Convención. En el informe elaborado por Honduras y Eslovenia, países evaluadores de Colombia para el ciclo de examen 2010-2015, se recomendó que Colombia “fortalezca la efectividad de la protección de denunciantes en el derecho penal, administrativo y

laboral. Se podría considerar hacer esfuerzos para proporcionar la misma protección en el procedimiento disciplinario” (UNODC, 2015, p. 148).

2.3. Disposiciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

Tomando como referencia las prácticas establecidas por la OCDE en las Recomendaciones para mejorar las prácticas éticas en el servicio público (1998) y en la Convención Anti-soborno (2009), así como en los Principios de Gobierno Corporativo y las Directrices para las Empresas Multinacionales, esta organización ha venido trabajando en el análisis de la importancia de contar con sistemas comprensivos de protección a denunciantes en el sector público y privado.

En el desarrollo de este análisis, se han establecido tanto los principales elementos con los que debe contar una ley sobre esta materia, así como los principales retos sobre los cuales los países deben trabajar en aras de implementar acciones para la protección a denunciantes (Badel, 2017). Respecto al tema normativo, son cinco los principales alcances con los que se debe contar:

- Definición de acción discriminatoria o de retaliación;
- Reporte externo e interno;
- Reporte anónimo y confidencial;
- Criterios de buena fe y duda razonable;
- Incentivos de denuncia y penalidades por retaliaciones.

En relación a los retos, son tres los que se establecen como prioritarios:

- 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;
- 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;
- Desarrollar datos, parámetros e indicadores sobre la eficacia del marco de protección de los denunciantes.

Lo anterior fue resultado de un estudio comparado que ha hecho la OCDE sobre las acciones implementadas en materia de protección a denunciantes en países miembros de la organización, materializado en la publicación “Committing to Effective Whistleblower Protection” (2016), y cuyo valor agregado es haber identificado áreas de reforma necesaria.

El estudio revela, entre otros aspectos, que en el marco de la implementación de este tipo de sistemas, la falta de comprensión por parte de los servidores públicos respecto al proceso que deben seguir en caso de tener conocimiento sobre malas actuaciones por parte de sus colaboradores (qué

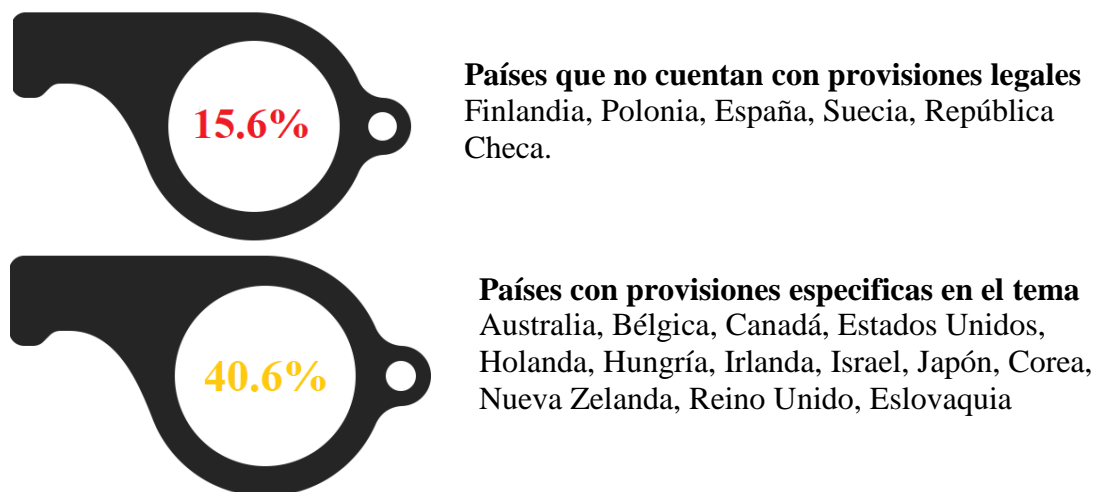
hacer con la información, a quién se debe acudir o cuáles son los mecanismos de protección existentes), es una de las razones por las cuales se duda al momento de denunciar.

Debido a esto, con el fin de instaurar una cultura organizacional efectiva y abierta, que promueva la transparencia, el diálogo y la confianza, y que marque la diferencia entre un empleado que decide, o no, denunciar, se debe instaurar un proceso lógico y claro sobre cómo hacerlo y crear unas reglas claras respecto a los mecanismos de protección. En este sentido, se debe informar a los empleados y los empleadores sobre sus derechos y responsabilidades, así como los recursos disponibles para crear un ambiente de confianza y profesionalismo.

Uno de los instrumentos que puede generar certeza respecto al proceso que debe surtir para denunciar un posible acto de corrupción supone regular la materia. Por ello, en una encuesta efectuada por la OCDE en 2014 sobre las acciones en materia de protección a denunciantes en el sector público denominada “*OECD Survey on managing conflict of interest in the executive branch and whistleblower protection*” (Encuesta de la OCDE en gestión de conflictos de intereses y protección de denunciantes) se les preguntó a 32 países encuestados si tenían leyes específicas sobre la materia.

Del total de encuestados, 27 países reportaron que tienen o bien leyes específicas para regular la materia o instrumentos legales que llaman a la protección de denunciantes bajo ciertas circunstancias, pero no siempre por motivos de corrupción.

Figura 3. Provisiones legales sobre denunciantes en el sector público





Varios grados de provisión legal sobre el tema, en relación con la protección al denunciante o prohibición de retaliación en su contra
Alemania, Austria, Chile, Estonia, Francia, Grecia, Islandia, Italia, México, Noruega, Portugal, Eslovenia, Suiza, Turquía

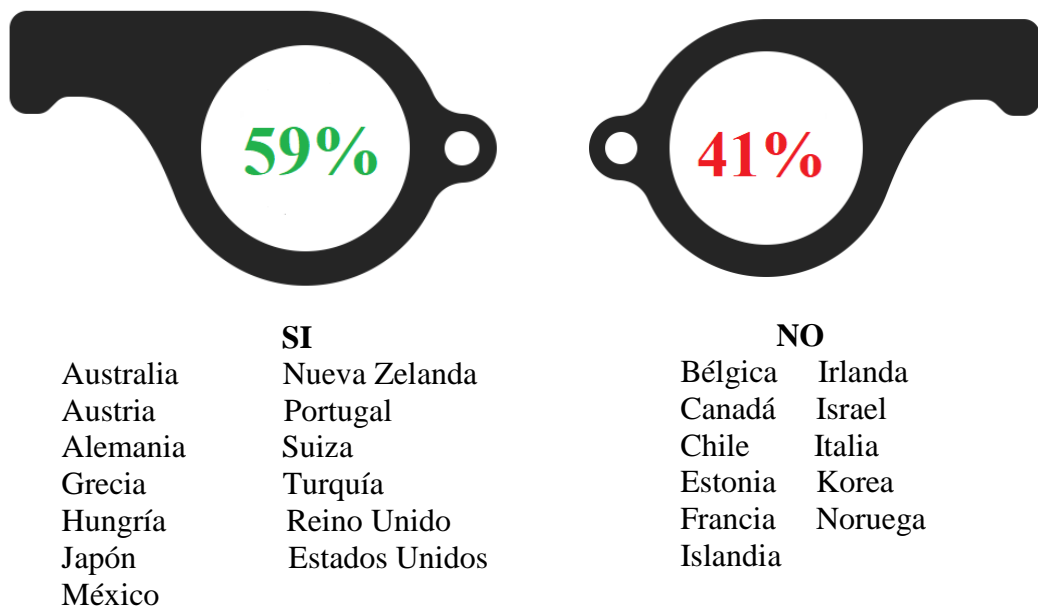
Fuente: OECD Highlights Committing to Effective Whistleblower Protection (2016) con datos de 2014 OECD Survey on managing conflict on interest in the executive branch and whistleblower protection.

Como se explica en la figura 3, de estos 27 países, 13 (40.6%) cuentan con una ley exclusiva para el tema las cuales, en algunos casos, también regulan el caso de protección para el sector privado y 14 (43.8%) de ellos cuentan con normas en las cuales varía el grado de protección que se le otorga a denunciantes o los niveles de prevención de retaliaciones en contra de denunciantes. 5 países encuestados (15.6%) manifestaron no contar con disposiciones legales para la protección de denunciantes, particularmente aquellos que se presentan en el sector público.

Estas disposiciones legales también han desarrollado los temas del anonimato y de los incentivos para la denuncia, como acciones específicas en el marco de los sistemas de denuncias. Se cree que las denuncias anónimas pueden derivar en altos volúmenes de casos de denuncias que pueden congestionar el sistema de investigación; además, estas investigaciones pueden ser difíciles de llevar por falta de información y opciones limitadas para hacer seguimiento a las denuncias. Teniendo en cuenta que las denuncias deben tener un componente de responsabilidad por parte del denunciante, esta característica puede atraer a personas que desgasten el sistema.

Frente al anonimato, existe una tendencia mayoritaria del 59% de los países encuestados por la OCDE en 2014 que garantizan el anonimato a los denunciantes en el sector público, en comparación con un 41% que no prevén esta posibilidad:

Figura 4. Países de la OCDE que garantizan el anonimato a denunciantes del sector público



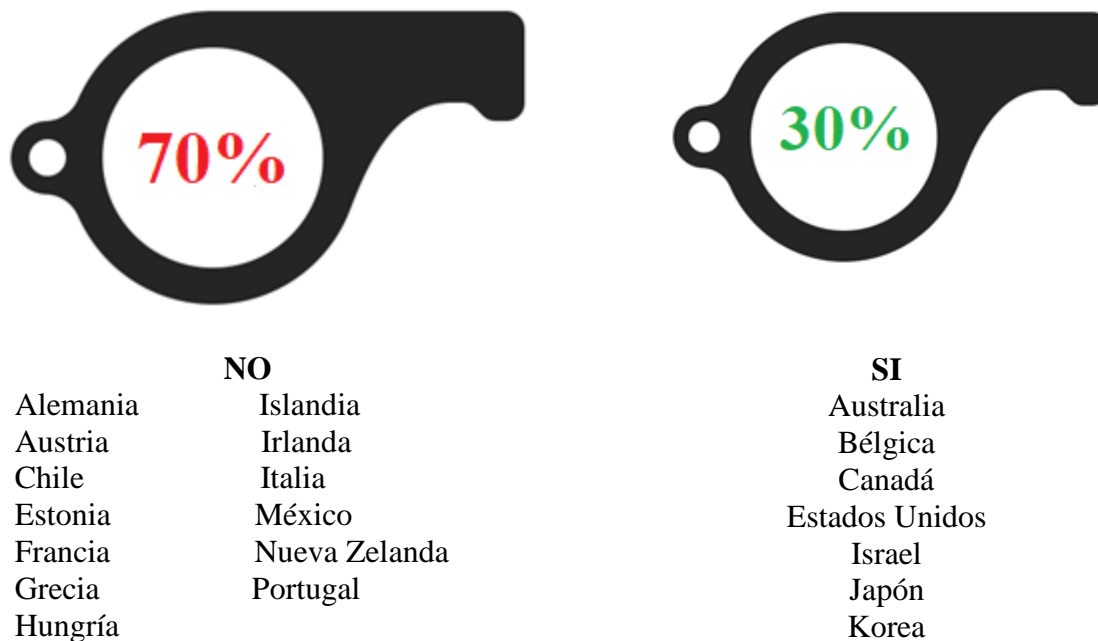
Fuente: OECD Highlights Committing to Effective Whistleblower Protection (2016) con datos de 2014 OECD Survey on managing conflict on interest in the executive branch and whistleblower protection.

Ahora bien, el uso de incentivos para promover el reporte o la denuncia es otra característica que genera debate. Entre los incentivos más recurrentes están las retribuciones monetarias, certificados de reconocimiento, entre otros. Dado que denunciar actos de corrupción puede traer consigo situaciones de marginación profesional y personal, que deriven en degradación financiera, desalentando a los empleados a iniciar el proceso, algunos países han incluido acciones para reducir dichas pérdidas y alentar la denuncia. Entre las más comunes están los reconocimientos, las recompensas financieras o los pagos financieros a los denunciantes.

A pesar de que algunos incentivos pueden parecer muy atractivos, como las recompensas financieras, el uso de éstos ha sido ampliamente discutido. Una argumentación al respecto es que en casos en donde la indignación moral y social es muy baja, estas recompensas sirven; no obstante, en caso en donde hay una apuesta ética más alta, la denuncia debería hacerse por un sentido moral puro ya que se puede entrar en conflictos internos entre motivaciones éticas y morales.

A diferencia del anonimato, existe una posición desfavorable por parte de los países de la OCDE a otorgar recompensas para incentivar las denuncias, en donde un 70% de los países encuestados en 2014 están en contra del establecimiento de incentivos, como se muestra a continuación:

Figura 5. Provisión de incentivos para promover reportes o denuncias



Fuente: OECD Highlights Committing to Effective Whistleblower Protection (2016) con datos de 2014 OECD Survey on managing conflict on interest in the executive branch and whistleblower protection.

3. Experiencias internacionales relevantes

3.1. Estados Unidos

Estados Unidos es uno de los países de la región con mayores avances en la materia y los cuales están contenidos en el *Whistleblower Protection Act* de 1989. Las protecciones que regula este instrumento son aplicables únicamente cuando un denunciante ya sufrió acciones de represalias, regulando –entre otras– medidas tales como arreglos económicos entre el empleado y el empleador, indemnizaciones económicas por causales laborales, asistencia psicológica, etc.

Cuando se produce la acción de represalia, el denunciante cuenta con tres meses para efectuar la denuncia correspondiente y sobre la cual se inicia una investigación que permita confirmar que la represalia sucedió y así poder otorgar las medidas de protección necesarias. Es importante señalar que esta investigación se une a la de la denuncia por el acto indebido.

3.2. Reino Unido

El Reino Unido ha establecido legislación tanto en el ámbito laboral como en el penal sobre la protección a denunciantes. Sobre el primer ámbito de protección, el *Public Interest Disclosure Act*

de 1999 es la ley que establece las disposiciones para la protección de servidores públicos o ciudadanos que han efectuado alguna revelación de interés pública en contra de represalias laborales.

Esta Ley crea un sistema de protección que tiene un espectro amplio de aplicación en el sector público y privado, tanto a las empresas como a las entidades sin fines de lucro. Asimismo, de forma expresa, incluye a cualquier persona que pueda demostrar una relación de subordinación en un empleo o de relación contractual incluida el *outsourcing* y contratistas independientes. Las únicas excepciones son las personas independientes, miembros en servicio de las Fuerzas Armadas y de los servicios de seguridad (Chevarría & Silvestre, 2013). Una de las características de esta Ley es que no considera medidas de protección a los denunciantes sino la posibilidad de recibir una compensación económica por los daños y perjuicios que podría haberle ocasionado su denuncia, en caso de demostrarse la veracidad de lo revelado.

En este marco, es importante resaltar que los canales y protocolos de denuncia están dispuestos para que la revelación se haga, en mayor medida, al interior de las entidades públicas y privadas por lo cual pocas veces los problemas por revelaciones salen al ámbito externo. Si bien esto no supone que la denuncia pueda trascender de los mecanismos establecidos al interior de la entidad, al tratarse de protecciones laborales, usualmente los casos se llevan ante un Tribunal de Empleo quien conduce el caso y establece las medidas de protección pertinentes.

Es decir, no existe una instancia pública encargada de aplicar y monitorear el cumplimiento de esta ley, por lo que en la práctica, todas las entidades deberían tener un sistema de denuncias que ofrezca garantías a posibles denunciantes. Además, considera la posibilidad de interponer denuncias ante entidades reguladoras y los medios de prensa.

En el ámbito penal, la principal norma que se ocupa del tema es el *Serious Organised Crime and Police Act* del 2005 el cual cuenta con un capítulo entero para la protección de testigos y otras personas. Respecto a los arreglos institucionales, las medidas de protección pueden ser otorgadas por los Jefes de la policía de Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte; el Director General de la Agencia contra el crimen organizado (Serious Organised Crime Agency-SOCA); miembros de la Comisión de Hacienda y Aduanas de Su Majestad y el director de la Agencia Escocesa de Control de Drogas.

Sobre las medidas de protección, no existen medidas taxativas sino que sus alcances y naturaleza son definidas en los términos del acuerdo alcanzado entre la autoridad que se ocupa del caso y el testigo protegido. Sin embargo, es importante aclarar que en todos los casos se contemplan las medidas de tipo físico y económico que se puedan brindar.

3.3. Chile

Si bien en la normatividad chilena estuvo presente el tema de protección a denunciantes desde el ámbito penal y administrativo, la Ley 20.205 expedida por el Congreso Nacional de Chile en 2007 y que “Protege al funcionario que denuncia irregularidades y faltas al principio de probidad” estableció las garantías eficaces para que los servidores concurren ante las instancias respectivas a dar cuenta de hechos irregulares, sin temor a venganzas o represalias (Badel, 2017).

De acuerdo con esta legislación, las conductas que son susceptibles de denuncia son todos los hechos irregulares y faltos al principio de probidad en general. Este principio consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular.

Respecto a su ámbito de aplicación, esta ley se restringe al sector público y limita los sujetos públicos que pueden cobijarse a las medidas de protección, excluyendo a los siguientes: funcionarios de empresas estatales, funcionarios del sector defensa, funcionarios de la Contraloría General, funcionarios del Banco Central, contratistas del régimen de honorarios, ex funcionarios y empleados de confianza.

Con relación a las medidas de protección, se otorgan las mismas incluso a aquellas personas que sólo son posibles denunciantes; entre los derechos que los cobijan se encuentran:

- No ser objeto de las medidas disciplinarias de suspensión o destitución;
- No ser objeto de traslado de localidad o de función; y
- No ser objeto de calificación por parte del superior jerárquico.

Los derechos son aplicables a partir del momento de la denuncia y son extensibles hasta 90 días después de efectuada la investigación y sanción de la denuncia. Algo importante de destacar es que en el marco de un segundo grupo de medidas enfocadas a la provisión de garantías durante el desarrollo del proceso de investigación, es posible solicitar la reserva de la identidad, así como de los documentos e información que el denunciante pudiera prestar (Chevarría & Silvestre, 2013).

Cuando se pregunta ante quién se presentan las denuncias, el sistema chileno ha establecido que las mismas se presentan ante la Contraloría General, que es la institución encargada de recepcionar y dar trámite tanto a las denuncias como a las medidas de protección. Los requisitos para poder presentar la denuncia son los siguientes:

- 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;

El canal establecido para esto se llama “Contraloría y Ciudadano”, portal web en el cual se explica qué es una denuncia, cuáles son los sujetos fiscalizables, se dispone un formulario de denuncia en línea y se permite hacer seguimiento al estado del trámite.

3.4. México

México cuenta con un sistema de protección general y uno específico para denunciantes de actos de corrupción limitado al ámbito administrativo. Específicamente en éste último ámbito, en 2011 se adoptó una legislación especial mediante la modificación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos la cual tuvo como propósito crear condiciones que incentiven y favorezcan las denuncias de los servidores públicos y los particulares que tengan conocimiento de prácticas ilegales, en contravía de los principios de la función pública.

Si bien esta norma no establece medidas de protección específicas, puesto que su propósito es otorgar un conjunto de beneficios y supuestos que incentiven las denuncias por posibles actos de corrupción, la Ley Federal de Justicia Administrativa de la Función Pública (2014) contempla la posibilidad de otorgar medidas que garanticen al denunciante garantizar sus condiciones laborales, por ejemplo la inamovilidad del puesto de trabajo.

En relación a los arreglos institucionales, la norma dispone que sea la Secretaría de la Función Pública la responsable de establecer las normas y procedimientos para que las denuncias sean atendidas con oportunidad y eficiencia. Además, centra el tema a aspectos de control interno estableciendo la obligación a las entidades de abstenerse de inhibir a las personas a denunciar o aportar información sobre procedimientos en curso y atribuyendo a los contralores internos y titulares de las áreas de auditoría, de quejas y responsabilidades la posibilidad de requerir información o datos relacionados con la información otorgada por denunciantes o personas inmersas en el proceso (Congreso de la Unión, 2014).

Finalmente, al igual que en Chile, en México también existe la posibilidad de presentar denuncias de forma anónima mientras que los datos o indicios que permitan identificar a los posibles responsables de actos de corrupción en el servicio público puedan ser comprobados.

4. Contexto nacional

Como se describió anteriormente, a nivel internacional se ha llegado a un consenso en relación con la relevancia de la protección de los denunciantes de corrupción como un medio efectivo para combatir este fenómeno. En consecuencia, múltiples países han enfocado sus esfuerzos en la

promoción de la denuncia y el fortalecimiento de las medidas de protección de los denunciantes de estos actos. En este sentido, se han consignado en diversos instrumentos internacionales en materia de *whistleblowing* y la protección de los denunciantes, elevando los estándares de las legislaciones internas de cada país.

En Colombia se han realizado varios intentos de implementar una regulación que permita fomentar la denuncia de actos de corrupción y robustecer la protección de los denunciantes, la cual hasta el momento no se ha traducido en la promulgación de normatividad en la materia, debido a la imposibilidad de aprobar los proyectos de ley que se han presentado hasta el momento.

Como se mencionó anteriormente, una revisión de la legislación colombiana permite identificar una serie de referentes relevantes para el análisis de los elementos con los que podría contar una reglamentación en materia de protección de denunciantes de corrupción.

Entre estos se destacan la creación de programas de protección de testigos de los organismos de control; la adopción de medidas de protección de testigos en el marco de la Ley de Justicia y Paz; el establecimiento de medidas de protección frente al acoso de carácter laboral; la concesión de beneficios por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio a quien informe sobre su participación en una conducta que viole las normas de protección a la competencia; la creación del programa de protección de la Unidad Nacional de Protección; la Policía Nacional y el Ministerio del Interior a personas en riesgo por el ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias; entre otras (Ver Anexo).

Ahora bien, tal y como se ha manifestado anteriormente, Colombia no cuenta en la actualidad con una norma jurídica o un programa encaminado de forma específica a denunciantes de actos de corrupción. Los denunciantes de este tipo de actos podrían eventualmente acceder tanto a los programas de protección de la Fiscalía General de la Nación o de la Procuraduría General de la Nación -si los actos reportados tienen repercusiones en el ámbito penal o fiscal, como a la protección en materia de acoso laboral. Sin embargo, no existe un modelo encaminado a unificar la protección personal y laboral de los denunciantes de corrupción que permita acceder a medidas de protección en estos ámbitos con mayores garantías y facilidades; o estableciendo medidas adicionales que fomenten la cultura de la denuncia frente a este tipo de hechos.

No obstante lo anterior, en la última década hay registro de múltiples proyectos de ley encaminados a la creación de un sistema con estas características, los cuales hasta el momento han resultado infructuosos. Una de las mencionadas iniciativas legislativas que intentó desarrollar este tema fue el proyecto de ley 076 de 2017 “Por medio de la cual se adopta la Ley de Protección y Compensación al Denunciante de Actos de Corrupción Administrativa en el Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones”.

Este proyecto de ley señalaba en su artículo primero que el objeto del mismo consiste en:

[E]stablecer normas, procedimientos, mecanismos y beneficios, para proteger la estabilidad laboral y física a los servidores públicos y a cualquier persona natural o jurídica que reporte de forma oportuna, formal y justificada; la realización de actos de corrupción en las Entidades Públicas; de manera recurrente o transitoria y en cualquier escenario donde se manejen recursos y/o bienes de origen público, que puedan ser objeto de investigaciones fiscales, penales y disciplinarias (Senado de la República de Colombia, 2017)

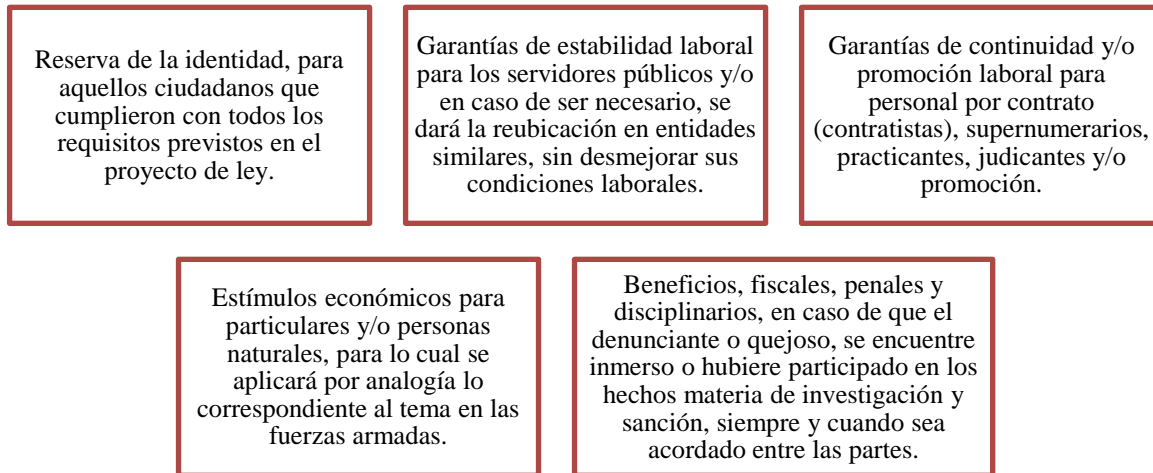
Por otra parte, el proyecto de ley en cuestión establecía en su artículo 3 como actos de corrupción administrativa, además de los contemplados en la legislación colombiana; los hechos u omisiones o extralimitaciones en el ejercicio de funciones, realizados por los servidores públicos y particulares en los casos previstos en el artículo 1 del proyecto que contravengan las disposiciones legales vigentes y en especial las previstas en la Ley 412 de 1997, aprobatoria de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

En relación con las denuncias de corrupción este proyecto de ley señalaba una serie de requisitos para la calificación y admisión de las mismas (Senado de la República, 2017, art. 6). Las denuncias deben:

- Ser escritas y debidamente sustentadas;
- Incluir claramente la identificación e individualización de las personas inmersas en las conductas de corrupción;
- Referirse a hechos reales y ciertos, sobre situaciones que especifique la indebida e ilegal administración de los recursos públicos y bienes del estado;
- Los hechos denunciados, no deben ser objeto de proceso fiscal, disciplinario y penal, que se encuentre en trámite o hechos que fueron objeto de fallo o sentencia judicial debidamente ejecutoriada; y
- El denunciante deberá suscribir un compromiso de confidencialidad respecto a los tramites, términos y pruebas, que se deberán cumplir en aras de no afectar la investigación y probar oportunamente los hechos denunciados.

Asimismo, resulta pertinente mencionar que el proyecto de ley establecía que, además de las medidas de protección vigentes en la legislación colombiana, se podrán otorgar las siguientes medidas de protección (art. 8) y/o beneficios adicionales (art. 9):

Figura 6. Propuesta de medidas de protección y beneficios para denunciantes de corrupción



Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base al Proyecto de Ley 076 de 2017.

Finalmente, en relación con el mencionado proyecto, cabe mencionar que éste contemplaba recompensas para los denunciantes de actos de corrupción, en su artículo 10. Estas recompensas serían determinadas por el Gobierno Nacional, quien debía:

[D]eterminar la forma, cuantía, reconocimiento en beneficios laborales, vivienda, educación (país y/o el extranjero) y oportunidad de compensar económicamente para cada caso en particular, a los ciudadanos que cumplan integralmente lo previsto en la [Ley], cuando con su oportuna información se logre prevenir y evitar el saqueo de los recursos públicos, además de lograr sancionar y/o repetir contra los funcionarios públicos y particulares que estén inmersos en actos de corrupción, gracias a su eficaz y pertinente colaboración (Senado de la República, 2017).

Este proyecto de ley fue objeto de revisión por parte del Consejo Superior de Política Criminal, un organismo colegiado asesor del Gobierno Nacional en la implementación de la política criminal del Estado que debe presentar conceptos, no vinculantes, sobre todos los proyectos de Ley y actos legislativos en materia penal que cursan en el Congreso de la República (Consejo Superior de Política Criminal, 2018).

El concepto del Consejo Superior de Política Criminal frente a este proyecto de ley fue desfavorable y criticó varios componentes centrales del proyecto en cuestión. Entre estos, se destaca que el proyecto no lograría su cometido de facilitar la denuncia de actos de corrupción dado que, por el contrario, impone más requisitos para impetrar denuncias por hechos asociados a este fenómeno que frente a un delito ordinario.

Igualmente, el Consejo señaló que la iniciativa no tomó en consideración la posibilidad de que la misma genere incentivos negativos para la presentación de denuncias sin fundamento con el fin de acceder a los beneficios económicos y laborales allí previstos. De este modo, el concepto desfavorable se sustentó en la debilidad de la exposición de motivos; la indefinición de las medidas propuestas y la ausencia de evidencia empírica que evidencie la necesidad de la regulación propuesta (Consejo Superior de Política Criminal, 2017).

Actualmente existe un proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional sobre la materia que se encuentra cursando su trámite en el Congreso de la República. El proyecto de Ley de protección de denunciantes fue radicado el 17 de agosto de 2017, en el marco de un paquete de medidas en materia de lucha contra la corrupción presentadas por el Gobierno Nacional, entre las cuales se encontraban otras iniciativas como la Ley de Cabildeo, el Estatuto de Probidad, la Ley de Restricción de Beneficios Penales y la Ley sobre Contratación de Infraestructura (Presidencia de la República, 2017).

Este proyecto fue elaborado por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República y fue presentado por el Ministerio de Justicia, previo concepto favorable por parte del Consejo Superior de Política Criminal. El proyecto fue construido con base a los insumos de dos consultorías realizadas en el marco del proyecto anticorrupción ACTUE-Colombia financiado por la Comisión Europea y gestionado por la FIIAPP, con el propósito de apoyar al Gobierno colombiano para aumentar su capacidad a la hora de prevenir y combatir la corrupción de una manera más eficaz, particularmente en relación con la propuesta para la creación de un Sistema Unificado de Protección a Denunciantes de Actos de Corrupción.

La propuesta de proyecto de ley presentada en el marco de la referida consultoría fue objeto de revisión y ajustes por parte de la Secretaría de Transparencia y el Observatorio de Política Criminal del Ministerio de Justicia, previa presentación ante el Consejo Superior de Política Criminal.

Esta instancia realizó múltiples recomendaciones en relación con la iniciativa con el fin de que el proyecto lograra efectivamente el objetivo que se propone, sin generar contradicciones con los principios generales de política criminal que defiende el Estado colombiano; las cuales fueron acogidas en términos generales por parte del Gobierno Nacional, antes de radicar la misma ante el Congreso de la República.

En agosto de 2017 el Gobierno Nacional por intermedio del Ministerio de Justicia, radicó el Proyecto de Ley 108 de 2017 que en comparación con el anteriormente presentado tiene por objeto “generar un conjunto de medidas de protección y reparación para quienes, por denunciar conductas de corrupción, sufran riesgos, amenazas o acoso laboral y/o que por cuenta de su denuncia se le cause a esta persona un daño y por ende una afectación efectiva de un bien jurídico” (Senado de la República, 2017).

De igual manera, este proyecto de ley contiene la definición de una serie de conceptos relevantes para la iniciativa en cuestión, entre los cuales se encuentran:

Tabla 4. Propuesta de conceptos en materia de protección a denunciantes de corrupción

<i>Concepto</i>	<i>Definición</i>
Conducta de retaliación	Entiéndase como toda conducta verificada o de ocurrencia continúa realizada por una persona natural en contra de un denunciante de corrupción, y que incurra en amenaza, situaciones de riesgo o daño al denunciante según lo dispuesto en el artículo 1 de la presente Ley o definiciones sobre este mismo hecho que se encuentren en la Ley.
Conductas de corrupción	Entiéndase por conductas de corrupción aquellos comportamientos que reporten un beneficio a su autor y que afecten a la administración pública, la fe pública, el interés general o al patrimonio del Estado, cuando sean cometidas dentro de un contexto en el que el autor abuse del poder que se deriva de su posición pública, de su relación con los funcionarios públicos encargados de tomar las decisiones que dan origen a dichos comportamientos, o que, en cualquiera de los dos casos anteriores, le permitan al autor distorsionar las políticas públicas en detrimento de sus beneficiarios.
Denuncia	Entiéndase en los mismos términos del artículo 69 de la ley 906 de 2004 y del artículo 8 de la ley 610 de 2000, en lo pertinente
Sujeto activo de una conducta de retaliación	Entiéndase como sujeto activo la persona natural que amenace, ponga en riesgo o cause daño a un denunciante según lo dispuesto en el numeral a) de este artículo, así como aquellos sujetos previstos en el artículo 6 de la ley 1010 de 2006.
Sujeto pasivo de una conducta de retaliación	Entiéndase por sujeto pasivo a los denunciantes de una conducta de corrupción que sean destinatarios de una conducta de retaliación.

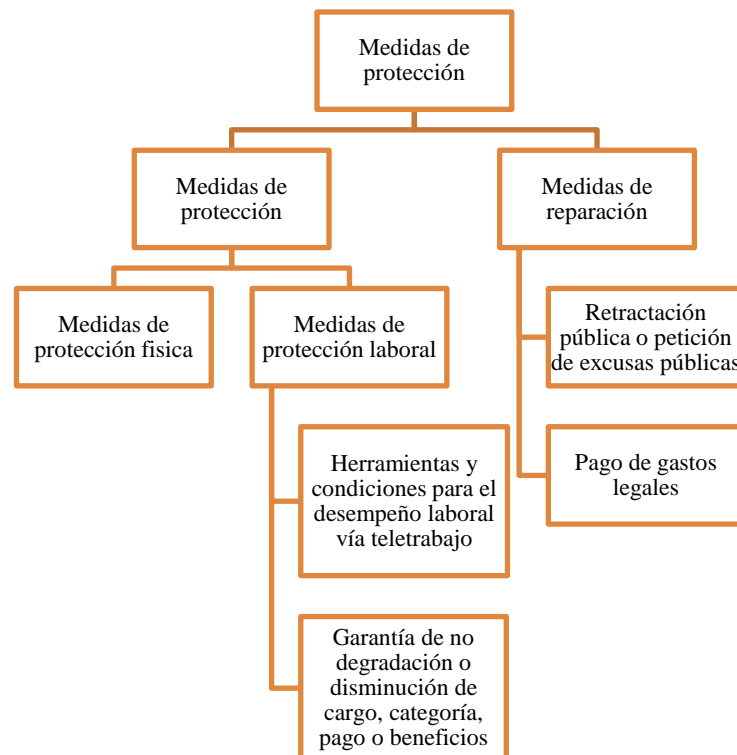
Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital.

Por otra parte, el proyecto de ley contempla la creación de un Comité Rector de la Política de Protección de Denunciantes, el cual estará conformado por el Fiscal General de la Nación; el Procurador General de la Nación; el Ministro del Trabajo, el Director de la Unidad Nacional de Protección, y el Ministerio del Interior, o sus respectivos delegados.

Las principales funciones de este Comité son i) producir datos y análisis para el observatorio anticorrupción de la Presidencia de la República sobre solicitudes e imposición de medidas de protección y reparación, y recomendaciones de adecuación y mejoramiento continuo, que se presentarán a la Comisión Nacional de Moralización, a la Comisión Nacional Ciudadana de Lucha contra la Corrupción, a las Comisiones Regionales de Moralización y al Congreso de la República; ii) conocer los informes que las autoridades competentes le entreguen sobre la adopción de Medidas de Protección contempladas bajo la presente Ley y iii) realizar recomendaciones a las entidades encargadas de brindar medidas de protección y de reparación (Senado de la República, 2017, art. 4 y 5).

Por otra parte, el proyecto de ley en su capítulo segundo establece una serie de medidas de protección y reparación para denunciadores de actos de corrupción, con el fin de establecer un ámbito garantista de protección con el fin de evitar que por cuenta de la denuncia sufran riesgos, amenazas o acoso laboral, a saber:

Figura 7. Propuesta de medidas de protección y reparación para denunciadores de corrupción



Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base en Proyecto de Ley 108 de 2017.

Finalmente, el proyecto establece en su artículo 13 que las medidas de protección y reparación no aplicarán a quienes se entiendan excluidos de las mismas, por alguna de las siguientes tres razones: i) incumplimiento de compromisos suscritos con las autoridades competentes para brindar las medidas de protección y reparación; ii) haber denunciado una conducta que ya fue investigada y sobre la cual ya se tomó una decisión judicial definitiva sin aportar elementos nuevos de prueba.; y iii) haber denunciado ante las autoridades competentes a sabiendas de que la conducta de corrupción no ocurrió (Senado de la República, 2017).

Referencias

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (22 de mayo de 2014). “*Por medio del cual se adopta la Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía en la ciudad de Bogotá D.C.*” [Decreto 197 de 2014]. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=57396>
- Badel, M. (2017). *Informe Final de Consultoría Apoyar a la Secretaria de Transparencia en el desarrollo de una propuesta de investigación que genere insumos clave para un Sistema Unificado de Protección a Denunciantes de Actos de Corrupción*. Bogotá D.C. Recuperado de <http://www.actuecolombia.net/images/docs/CreaciondeunSistemadeproteccionadenunciante.s.pdf>
- Chevarría, F. & Silvestre, M. (2013). *Sistemas de denuncias y de protección de denunciantes de corrupción en América Latina y Europa*. Madrid. Recuperado de <http://www.sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1400663798-DT2.pdf>.
- Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos. (18 de julio de 2016) “*Por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica Del Tribunal Federal De Justicia Administrativa.*” [Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa].
- Consejo Superior de Política Criminal. (2017). *¿Que es el Consejo Superior de Política Criminal?* [Página web] (Fecha de consulta 25 de junio de 2018) Recuperado de <http://www.politicacriminal.gov.co/Instancias/Consejo-Superior-de-Pol%C3%ADtica-Criminal/Qu%C3%A9-es-el-CSPC>
- El Nuevo Siglo. (2017). *Distrito lanza canal para denunciar corrupción*. [Página web] (Fecha de consulta 25 de junio de 2018) Recuperado de <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/06-2017-distrito-lanza-nuevo-canal-para-que-denunciar-actos-de-corrupcion>
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC. (2009). *Guía técnica de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/10-53541_Ebook_s.pdf
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC. (2016). *Guía de recursos sobre buenas prácticas en la protección de los denunciantes*. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2016/16-02538_S_ebook.pdf

- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC. (2009). *Guía Técnica de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/10-53541_Ebook_s.pdf
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico – OCDE. (2016). *Committing to Effective Whistleblower Protection*. París. Recuperado de <https://www.oecd.org/corruption/Committing-to-Effective-Whistleblower-Protection-Highlights.pdf>
- Organización de Naciones Unidas. (31 de octubre de 2003). “*Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*”. Recuperado de https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf
- Organización de Estados Americanos - OEA. (2011). Documento explicativo del Proyecto de Ley Modelo para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción y proteger a sus denunciantes y testigos. [Página web] (Fecha de consulta 25 de junio de 2018) Recuperado de http://www.oas.org/juridico/ley_explicativo_prot.pdf
- Organización de Estados Americanos - OEA. (2007). Informe sobre la implementación de las disposiciones de la Convención seleccionadas para ser analizadas en el marco de la Segunda Ronda. Recuperado de http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic_II_inf_col_sp.pdf
- Organización de Estados Americanos - OEA. (2017). Informe final de Colombia del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Recuperado de http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic5_colombia_inf_esp.pdf
- Parlamento del Reino Unido. (2 de julio de 1998) “*Public Interest Disclosure Act*”. Recuperado de <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/introduction/enacted>
- Portal Bogotá te Escucha. (2018). Preguntas Frecuentes. [Página web] (Fecha de consulta 26 de junio de 2018) Recuperado de <http://www.bogota.gov.co/sdqs/preguntas-frecuentes>
- Presidencia de la República. (2017). Gobierno presenta paquete de iniciativas para combatir la corrupción. [Página web] (Fecha de consulta 25 de junio de 2018) Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/noticia/170818-Gobierno-presenta-paquete-de-iniciativas-para-combatir-la-corrupcion>
- Senado de la República. (2017) “*Por medio de la cual se adopta la Ley de Protección y Compensación al Denunciante de Actos de Corrupción Administrativa en el Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones*”. Senador Ponente: Gustavo Antonio Santos Marín. [Proyecto de ley 076 de 2017] Recuperado de



Documento técnico para el fortalecimiento de los mecanismos de denuncia y protección al denunciante

<http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2017%20-%202018/PL%20076-17%20Incentivos%20al%20Denunciante.pdf>

Senado de la República. (2017) “*Por medio de la cual se adopta la Ley de Protección y Compensación al Denunciante de Actos de Corrupción Administrativa en el Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones*”. Senador Ponente: Gustavo Antonio Santos Marín. [Proyecto de ley 108 de 2017] Recuperado de <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/proyectos%20de%20ley/2017%20-%202018/PL%20076-17%20Incentivos%20al%20Denunciante.pdf>

Transparencia por Colombia. (2014). *Guía práctica para la elaboración de mapas de riesgos y planes anticorrupción*. Recuperado de http://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/2016/11/Guia_mapas_de_riesgo_y_planes.pdf

Anexo

Anexo A. Legislación colombiana en materia de protección a denunciantes

<i>Norma</i>	<i>Asunto que regula</i>	<i>Desarrollo</i>
Ley 418 de 1997	“Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.”	<ul style="list-style-type: none"> • Crea el Programa de Protección a Testigos, Víctimas e Intervinientes en el Proceso y Funcionarios de la Fiscalía mediante el que se otorga protección integral y asistencia social cuando se encuentren en riesgo de sufrir agresión o que sus vidas corran peligro por causa o con ocasión de su intervención en un proceso penal. En los casos en que la vida del testigo o denunciante se encuentre en peligro, la Fiscalía protegerá la identidad de los mismos, • Crea un programa de protección a testigos, víctimas e intervinientes en los procesos disciplinarios y a funcionarios de la Procuraduría General de la Nación, • Pone en funcionamiento un programa del Gobierno Nacional de protección a personas, que se encuentren en situación de riesgo inminente contra su vida, integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno.
Resolución No. 0377 del 5 de septiembre de 2003 de la Procuraduría General de la Nación	Por medio de la cual se reglamenta y reestructura el programa de protección a testigos, víctimas e intervinientes en el proceso disciplinario, y se establecen políticas para su aplicación y ejecución”	<ul style="list-style-type: none"> • Define las condiciones de Testigo, víctima, informante, Interviniente Procesal, protegido y riesgo.
Ley 975 de 2005	“Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras	<ul style="list-style-type: none"> • Establece que se podrán adoptar medidas para la protección de víctimas y testigos. Esta decisión se tramita en la audiencia preliminar.

<i>Norma</i>	<i>Asunto que regula</i>	<i>Desarrollo</i>
	disposiciones para acuerdos humanitarios.”	
Ley 1010 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.”	<ul style="list-style-type: none"> • Establece medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones que ocurren en un ámbito de relaciones de dependencia o subordinación de carácter laboral. • Contempla que cuando las conductas que constituyen acoso laboral tengan ocurrencia en privado, deberán ser demostradas por los medios de prueba reconocidos en la ley procesal civil. • Dispone que los reglamentos de trabajo de las empresas 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.
Ley 1340 de 2009	“Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia.”	<ul style="list-style-type: none"> • Establece que la Superintendencia de Industria y Comercio 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 • Los beneficios podrán incluir la exoneración total o parcial de la multa que le sería impuesta. El instigador o promotor de la conducta no podrá acceder a los beneficios. • La Superintendencia de Industria y Comercio establecerá si hay lugar a la obtención de beneficios y los determinará en función de la calidad y utilidad de la información que se suministre, teniendo en cuenta los siguientes factores: <ul style="list-style-type: none"> i) La eficacia de la colaboración en el esclarecimiento de los hechos y en la represión de las conductas,

<i>Norma</i>	<i>Asunto que regula</i>	<i>Desarrollo</i>
		<p>ii) La oportunidad en que las autoridades reciban la colaboración</p> <ul style="list-style-type: none"> • Define la colaboración con las autoridades como el suministro de información y de pruebas que permitan establecer la existencia, modalidad, duración y efectos de la conducta, así como la identidad de los responsables, su grado de participación y el beneficio obtenido con la conducta ilegal.
<p>Decreto 4912 de 2011</p>	<p>“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.”</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Crea 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, dirigido por la Unidad Nacional de Protección, la Policía Nacional y el Ministerio del Interior. • Define Evaluación de Riesgo como el proceso mediante el cual se realiza un análisis de los diferentes factores de riesgo a fin de determinar el nivel del mismo, que para los presentes efectos puede ser ordinario, extraordinario o extremo. • Define riesgo como la probabilidad de ocurrencia de un daño al que se encuentra expuesta una persona, un grupo o una comunidad, como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón al ejercicio de su cargo, en unas condiciones determinadas de modo, tiempo y lugar. • Define prevención como el deber permanente del Estado colombiano consistente en adoptar, en el marco de una política pública articulada, integral y diferencial, todas las medidas a su alcance para que, con plena observancia de la ley, promueva el respeto y la garantía de los derechos humanos de todas las personas, grupos y comunidades sujetos a su jurisdicción.

<i>Norma</i>	<i>Asunto que regula</i>	<i>Desarrollo</i>
		<ul style="list-style-type: none"> Define protección como el 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.
Decreto 1523 de 2015	<p>“Por medio del cual se reglamenta el artículo 14 de la Ley 1340 de 2009 y se modifica el Capítulo 29 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, Decreto 1074 de 2015, sobre beneficios a las personas naturales y jurídicas que colaboren en la detección y represión de acuerdos restrictivos de la libre competencia”</p>	<ul style="list-style-type: none"> Establece las condiciones y la forma en que la Superintendencia de Industria y Comercio – SIC- concederá beneficios a las personas naturales y jurídicas que 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. Establece que, para efectos de conceder beneficios por colaboración, se presumirá que solicitante no es Instigador o promotor del acuerdo anticompetitivo. Por lo tanto, el que afirme que otro es instigador o promotor del acuerdo anticompetitivo deberá probarlo. Establece los requisitos para marcar el momento de entrada al Programa de Beneficios por Colaboración, entre los cuales se encuentran: <ol style="list-style-type: none"> 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.

FIN