



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - N° 371

Bogotá, D. C., martes, 4 de mayo de 2021

EDICIÓN DE 38 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

ACTAS DE COMISIÓN

COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE

DEL HONORABLE SENADO REPÚBLICA

AUDIENCIA PÚBLICA DE 2021

(marzo 18)

PLATAFORMA VIRTUAL ZOOM

Proyecto de ley número 341 de 2020 Senado, por medio del cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y otras disposiciones.

Siendo las 9:18 a. m. del día 18 de marzo de 2021, en la plataforma virtual Zoom, se da inicio a la audiencia pública previamente convocada y con la presencia virtual de los honorables Senadores miembros de la Comisión Primera del honorable Senado, presidida por el ponente honorable Senador Germán Varón Cotrino.

La Presidencia ejercida por el titular honorable Senador, Miguel Ángel Pinto Hernández, interviene para manifestar lo siguiente:

Muy buenos días para todos los miembros de la Comisión Primera del Senado y por supuesto a todos los participantes a esta audiencia pública tan importante con este proyecto de ley, del cual es ponente el senador Germán Varón, quien va a ser la persona que va a dirigir hoy la audiencia pública.

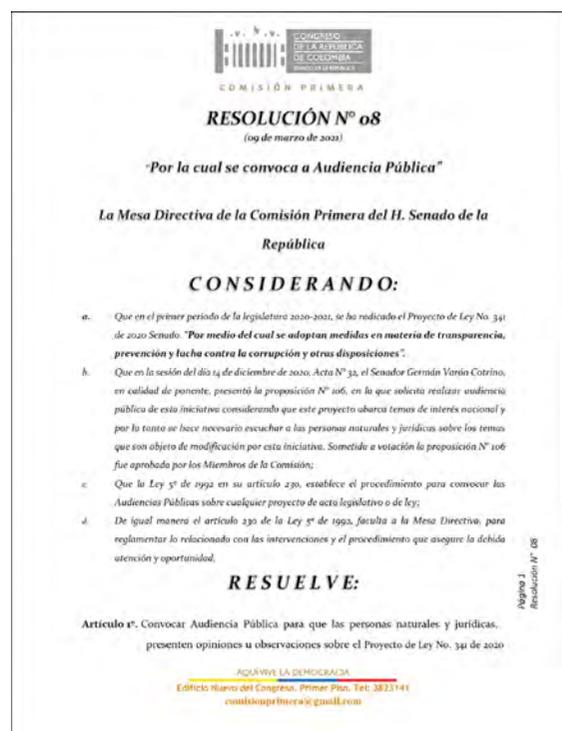
Nosotros vamos a estar acompañándolos y escuchando a todos los participantes para que nos den las herramientas, los insumos necesarios tanto el Senador Germán Varón como ponente para poderla insertar y a nosotros para poderla debatir, expreso en nombre de toda la Comisión Primera del Senado el agradecimiento a todas las personas que se han vinculado para participar en esta audiencia pública.

Vamos a establecer un límite de tiempo, por supuesto de participación, lo dejaré en manos del coordinador ponente el senador Germán Varón para que lo determine

de acuerdo a la representación de ustedes, no sin antes pedirles a todos los participantes que nos colaboren una vez terminen sus intervenciones haciéndonos llegar al correo de la Comisión o a las líneas que le va a dejar ahora el señor secretario, sus ponencias, un resumen o la argumentación que hoy van a expresar.

Para que podamos tenerlas por escrito para que puedan ser anexadas también a la ponencia y puedan ser estudiadas con más detalle por el ponente el senador Germán Varón, entonces si usted quiere señor secretario, démosle lectura a la resolución que nos convoca y oficialmente dejaremos bajo la dirección de esta audiencia pública al senador Germán Varón.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia, por Secretaría se da lectura a la Resolución número 08.





Secretario:

Al respecto me permito informarle, señor presidente, que conforme a la resolución para que esta audiencia, sea de conocimiento de la ciudadanía en general se publica un aviso en un periódico de circulación nacional, en el Canal Institucional, en la página de la Comisión Primera del Senado (comisionprimeras Senado.com) y se informa a la Oficina de Prensa del Senado y al Canal del Congreso para su debida publicación.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Muchísimas gracias señor secretario por el informe, por la lectura de la resolución, y bueno, que buena convocatoria, más de 60 participantes, senador Germán Varón Cotrino usted en su condición de ponente y convocante de esta audiencia pública, dejo en sus manos la dirección y la presidencia de esta audiencia pública.

Yo los voy a acompañar desde acá y voy a estar escuchando muy atentamente todas las intervenciones,

Senador Germán Varón inicia usted, instale oficialmente y establezca las reglas de la audiencia pública.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador, Germán Varón Cotrino:

Muchas gracias, señor presidente, bienvenidos todos, esta audiencia tiene por propósito oír las inquietudes y observaciones sobre este proyecto de ley que puedan surgir, yo quiero manifestarle como ponente no tengo elementos diferentes a los que en este texto se plasman, pero que no es un texto inamovible, inmodificable en la medida en que los argumentos que se expongan sean lo suficientemente robustos para introducirle modificaciones o eliminaciones, si es del caso, en los aspectos que se sustenten de manera adecuada.

Para no demorar más a quienes están ya en esta audiencia, procedemos a llamar entonces a más de 30 personas, muchos no estarán, vamos en la medida en que se hagan presentes autorales el uso de la palabra por un término de cinco minutos, señor secretario, le ruego entonces que cuando falte un minuto suene un timbre que les permita saber que tienen un minuto para concluir a cada uno de los intervinientes.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Andrés Hernández, Director Ejecutivo de Corporación Transparencia por Colombia:

Buenos días, muchas gracias honorable senador y un agradecimiento a la Comisión Primera por esta audiencia pública, desde Transparencia por Colombia arrancamos nuestro documento de observaciones, es un documento extenso, por lo cual voy a proceder a hacer una revisión muy puntual de algunos aspectos que consideramos fundamentales de esta iniciativa y con gusto podemos ampliar si fuera el caso algún otro requerimiento que tengan en la Comisión Primera al respecto de nuestras observaciones.

Inicio entonces celebrando y destacando la iniciativa de ley, consideramos de Transparencia por Colombia que los contenidos son muy pertinentes tanto en lo que corresponde a los nuevos temas que se incorporan, pero también los ajustes que se realizarán a medida que ya existen en el país.

Y nos parece que el debate y el trámite legislativo pueden ayudar a fortalecer el texto de ley, llamamos la atención de dos temas que no recoge la iniciativa que nos parece que deberían estar en este tipo de esfuerzos tan importantes de lucha contra la corrupción.

El primero es que hay muy pocas medidas alrededor de indicaciones a nivel territorial y el segundo es que nos llama mucho la atención también la ausencia de medidas asociadas a problemáticas de corrupción en el sistema política, de delitos electorales, financiamiento de partidos y campañas como lo expondré en un momento.

En todo caso consideramos que es un texto muy importante, consideramos que el Congreso de la República tiene en sus manos una gran oportunidad para aportar a la lucha contra la corrupción con los aumentos que se plantean acá.

Recomendaciones y observaciones muy puntuales, en el capítulo 1,1 de los temas en los cuales hemos puesto una gran prioridad en Transparencia por Colombia desde hace un buen tiempo es el tema de fortalecer las medidas de protección a denunciantes y aportantes de corrupción, este capítulo en particular consideramos que necesita mayor precisión conceptual en particular respecto a quienes son los sujetos que acudían a los mecanismos de enunciados, al proceso de denuncia en sí mismo y a las formas de corrupción que pueden ser abordadas mediante este proceso.

Y en ese sentido en particular en el artículo número dos nos llama la atención que no estén contemplados los delitos electorales incluidos en la Ley 1864 de 2017 y exhortamos a la Comisión Primera a considerar que estos delitos sean incorporados dentro de este texto.

Luego respecto al artículo tres también consideramos que es muy importante ya que es el punto donde se puede fortalecer las definiciones conceptuales de este capítulo y sugerimos retomar los avances en esta materia realizados en el marco de la discusión del Proyecto de ley ordinaria 008 de 2019 y Cámara o conocido como la Ley Pedro Pascasio Martínez donde se hacía un trabajo muy importante alrededor de conceptos como corrupción, informante, reportante, delator, etcétera.

Luego en el artículo cuarto consideramos que es muy importante considerar que en la práctica muchas denuncias de actos de corrupción se presentan de manera anónima y por lo tanto sería importante indicar que si en el proceso de la investigación anónima se hace evidente la identidad de quien la interpuso se apliquen a dichas personas las unidades de protección de identidad contempladas en el proyecto de ley.

Y por último en este capítulo consideramos que es muy importante cuando se habla del Ministerio de Trabajo, que esta entidad cree una nueva dependencia dedicada a realizar la labor de seguir que se deriva de estas medidas.

Respecto al capítulo cuarto sobre beneficiarios finales consideramos que es un gran avance poder fortalecer la normatividad en esta materia pero tenemos unas observaciones muy concretas, primero la importancia en el artículo 19 poder incorporar el tema de personas políticamente expuestas.

Segundo en el artículo 20 consideramos que sería muy importante por supuesto darle marcha al registro único de beneficiarios finales pero consideramos que el funcionamiento de administración de este registro no debería estar exclusivamente en cabeza de la DIAN y debería ser compartida con una superintendencia o autoridad de inspección y vigilancia.

Esto puesto que el propósito de ese tipo de registros no se limita al ámbito tributario podría ser muy beneficioso para otros ámbitos anticorrupción, y también consideramos que sería muy importante que este registro de este articulado con el registro único empresarial, desde sino con el registro único tributario sino con el RUE Registro Único Empresarial.

Y por último en este tema de beneficiarios reales consideramos que es fundamental el registro de beneficiarios finales que esté abierto al público y pueda ser consultado por cualquier persona interesada y por supuesto que las restricciones al acceso a datos contenidos en este registro están fundamentados donde sea necesario.

Pero únicamente en aquellos aspectos contemplados por la ley 1712 de 2014 sobre transparencia y acceso a la información pública y la legislación vigente en materia de habeas data.

Avanzo, en el capítulo cinco consideramos sobre el artículo 23, nos preocupan las facultades extraordinarias que el proyecto de ley estaría entregando el Presidente de la República porque en el proyecto de ley no se establece con claridad a que rama se podría...

... Está mencionando que el artículo 23 no es conveniente para el país tal como está redactado, porque deja de manera muy abierta las facultades extraordinarias que se le estarían dando al Presidente de la República, en el texto que radicamos explicamos las razones alrededor de esto.

El último punto que quiero abortar es sobre el capítulo noveno de discusión y es en materia de reparación de afectados de actos por corrupción, muy importante en primer lugar que se puedan considerar las conductas que generan un detrimento patrimonial para el Estado en favor de intereses privados.

Esto en el artículo 51, el artículo 52, nuestra invitación es que se aborde el concepto de víctimas de actos de corrupción más que afectados porque esto nos permitiría aprovechar mucho más el marco normativo jurisprudencial que ya existe en el país en este tema.

Luego en el artículo 53, muy importante, además de la obligación de indemnizar al Estado y esa indemnización para llegar a reparar los daños que sufrieron víctimas o personas afectadas de manera concreta por hechos de corrupción.

Y, por último, en el artículo 55, que el fondo de reparación de afectados por hechos de corrupción tenga unos mecanismos de rendición de cuentas y seguimiento de parte de la sociedad civil y partes interesadas por ejemplo siguiendo lo que ya existe respecto al fondo de la Ley 975, en esta materia.

La última intervención, en Transparencia por Colombia lo que queremos resaltar es sobre el capítulo 12 disposiciones en materia contractual para la moralización y la transparencia, en lo referente al tema del financiamiento de campañas.

Nos parece que en lugar de lo que está planteando el proyecto de ley, debería avanzarse hacia la obligatoriedad del registro único de aportantes de campañas y partidos, puesto que este registro estaría en línea con lo dispuesto en el artículo 396C sobre omisión de información del aportante.

Muchas gracias, Senador Varón, ya con esto término esta intervención y queda a disposición de ustedes el documento que sometimos a la Comisión Primera, muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora Beatriz Elena Londoño, Secretaria de Transparencia de la Presidencia de la República:

Muchas gracias, honorable Senador Germán Varón, un saludo muy especial para usted y para el honorable senador Miguel Ángel Pinto, para todas las personas miembros de la Comisión, las personas que están unidas, los senadores que no los tengo aquí en una lista precisa, el senador Eduardo Pacheco, la senadora Esperanza Andrade, la senadora Paloma Valencia, el senador *Alexánder López, el senador Guillermo León, toda la mesa directiva, a mis compañeros de la Secretaría de Transparencia*, al Ministro del Interior.

Bueno, esta es una oportunidad grandísima para Colombia, poder iniciar este tránsito legislativo con el Proyecto de ley número 341 del 2020, este proyecto que recogía iniciativas técnicas de 25 entidades que se trabaja desde la Comisión Nacional de Moralización, que tuvo como fundamento también proyectos de ley que ya fueron tratados aquí en el Congreso como Pedro Pascasio, como Provida que recoge recomendaciones internacionales y que busca solucionar falencias legales que tenemos, todo para contribuir tres pilares en esta materia.

El pilar de la prevención con pedagogía, de la sanción de actos de corrupción, y del fortalecimiento interinstitucional, con todo esto, ¿qué vamos a hacer?, cerrar el camino a los corruptos, son 12 medidas, o 12 capítulos con 91 artículos que ya ha mencionado Andrés Hernández de Transparencia por Colombia, algunos se refieren a protección a denunciantes, protección de la identidad, protección en su ámbito laboral, protección física.

Cuando hay grave riesgo, riesgo extremo extraordinario frente a ellos, hay unas cifras muy importantes aquí, la del barómetro, por ejemplo, global que dice que el 78% de los ciudadanos quieren contribuir, quieren hacer algo, pero les da miedo renunciar por las represalias.

También buscamos incentivar entonces ahí a toda esa ciudadanía, el siguiente tema sería la extinción de dominio, que admita y agiliza la enajenación temprana de los bienes que estén en el fondo especial para la administración de bienes de la fiscalía y además prevé o precave el ejercicio del derecho de buena fe de terceros.

Disposiciones en materia de daño y reparación de los afectados por actos de corrupción, igualmente tenemos esta la responsabilidad de las personas jurídicas, llevar a esa persona a que sea sancionada, que responda particularmente cuando sus administradores han sido condenados por hechos de corrupción.

En ese sentido las acciones son especialmente graves, son sanciones que van desde multa hasta la inhabilidad para contratar de esa persona por un tiempo determinado, incluso de la liquidación y cancelación de la personería jurídica, ahí tenemos también unas cifras representativas.

Hay 690 empresarios en una encuesta que el 96% de esos consideran o perciben que para su entorno de negocios se incurre en soborno, el 87 hubo 88.7 por ciento de personas encuestadas por la OCDE de 124 consideran que estos programas de ética protegen y evitan procesos penales.

Tenemos temas igual de intercambio de información de lucha contra la corrupción, ahí se está creando y consolidando el observatorio anticorrupción, se está creando el Centro de información y análisis y reacción inmediata, ese que consolida la información de todas las autoridades y que se busca que sea en tiempo real para prevención de la corrupción.

Ese sistema de detección de alertas igualmente en ese sentido, el fortalecimiento de la transparencia en el proceso de elección de personeros, el beneficiario final, ese registro de beneficiario final ya lo mencionó también el doctor Hernández, es un registro que va a llevar la DIAN, es un registro que va a permitir a las autoridades de investigación, de inspección y control consultarlo para agilizar y ser más efectivos en esos procesos de investigación contra la corrupción.

En cuanto a la pedagogía para la transparencia y lucha contra la corrupción tiene o se busca crear estrategias para fomentar la participación ciudadana en los contextos educativos, en todo desde la básica media y respetando obviamente la autonomía universitaria.

Buscamos reforzar los derechos, los deberes, la participación y tenemos una figura ahí, a la figura del Contralor estudiantil para que, desde el ámbito del colegio, desde la temprana edad se genere este liderazgo y esta promoción dentro de los mismos estudiantes.

Ahí tenemos una cifra del DANE en donde dice que desafortunadamente uno de los factores que más genera corrupción es la ausencia de valores éticos, el 84.4 por ciento de las personas encuestadas, en esa encuesta de cultura política del DANE 2019 presenta esa cifra.

Igualmente tenemos temas de fortalecimiento administrativo en la lucha contra la corrupción, ahí entonces tenemos temas como responsabilidad fiscal, para esas personas que destruyen los bienes públicos así no sean gestores fiscales, mejoras en los planes anticorrupción del sector privado y del sector público.

Yo lo llamo el *complayers* privado y el programa de ética empresarial del sector público, el cumplimiento de recomendaciones OCDE en soborno transnacional, el fortalecimiento de la Comisión Nacional de Moralización,

temas relativos al embargo y recuperación de activos en el exterior por parte de la Contraloría, activos provenientes de corrupción.

Estos beneficios por colaboración en procedimientos dentro de los procesos de la Auditoría General de la Nación, la responsabilidad penal, fiscal para personas que ocasionen esos daños al Estado, ajustes a la acción de repetición, esta acción de repetición se trabajó de la mano del Consejo de Estado, de la agencia de defensa jurídica para hacerlo más efectiva en temas de conciliación judicial y extrajudicial, en acuerdos de pago, prevé medidas de embargo y secuestro de bienes, de salarios de esos funcionarios corruptos y medidas relativas al llamamiento en garantía.

Igualmente, tenemos ajustes al régimen disciplinario propuestos por la Procuraduría General de la Nación en la grabación de sanciones, en percepción de conceptos, de dolo, autoría o coautoría, en términos de restricción y caducidad, disposiciones en materia contractual para la moralización en la transparencia relativa por ejemplo muy importante esta propuesta específicamente por la señora vicepresidente Marta Lucía Ramírez.

Y es que esos contratistas que tienen varios contratos con el Estado, y que llevan su contabilidad de manera general, lleven para cada contrato de ese centro de costos, esa contabilidad por centro de costos, que permita la transparencia y la trazabilidad de los recursos.

Temas entonces de inhabilidades para contratar con esos contratistas que incumplen en sus contratos relativos al programa de alimentación escolar, o esos contratistas que sean objeto de apremios, de multas o de caducidades.

Entonces, como ven ustedes tenemos toda una serie de articulados que van a reforzar desde el punto de vista técnico, todos esos temas que han impedido que seamos efectivos verdaderamente contra la corrupción.

Yo agradezco la participación de todos, agradezco nuevamente al senador doctor Germán Varón, y desde la Secretaría de Transparencia, desde la Vicepresidencia de la República, desde el Ministerio de Gobierno, y el Gobierno en general estamos atentos a analizar todos los temas para una buena marcha y aprobación pronta de este proyecto de ley.

Muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Pierre Andrés Luna Algarra, Vicerrectoría de Extensión y Relaciones Interinstitucionales - Pontificia Universidad Javeriana:

Muchas gracias, honorable senador Germán Varón, y demás miembros de la Comisión Primera, voy a referirme a un punto general referente a las 12 medidas y los 91 artículos del proyecto de ley, y es que en últimas el principal afectado de la corrupción en el país siempre es el ciudadano, ¿cierto? Que es el que ve inconclusas las obras y en últimas se ve directamente afectado por los hechos de corrupción.

Desde la escuela Javeriana el Gobierno y ética pública queremos hacer una sugerencia muy respetuosa frente al tema de poder validar que de manera transversal se invite a la ciudadanía a través de la figura de las veedurías ciudadanas para que se incorporen el proceso de vigilancia.

Un poco buscando es limitar los hechos de corrupción desde el acompañamiento del ciudadano, simplemente si todos pequeños ejemplos que compartía al correo de la Comisión.

Frente al tema de la ley donde se señala que todo empleador debe contar con un canal para recibir las denuncias de corrupción, allí por ejemplo se podría echar

mano de la figura de veeduría ciudadana e invitar a que el interior de las entidades, de las empresas exista una veeduría ciudadana interna que pueda acompañar el proceso de denuncia y verificar que si minimice el miedo a la represalia en el momento de denunciar.

Esto un poco para servirte garantías frente al proceso de denuncia, otro ejemplo puede ser en el tema de la elección de personeros, en el capítulo octavo donde se habla del fortalecimiento de la transparencia en el proceso de elección de personeros en el desarrollo de su gestión.

Voy a hacer una mención muy respetuosa, se confía el proceso a la Escuela Superior de Administración Pública, que históricamente ha sido una institución académica por ser el alma máter del Gobierno colombiano, del Estado colombiano, de la mayor relevancia, pero también la ESAP ha sufrido hechos de corrupción en el histórico de su existencia y en el desempeño de sus funciones.

Entonces aquí lo que se propone es que por ejemplo para el concurso de elección de personeros se pueda conformar una mesa técnica, un Comité ético en donde se invite a la academia por ejemplo a través de los diferentes observatorios, de las diferentes escuelas de ética que trabajamos en el tema para hacer un proceso de acompañamiento y servir de acreedores de manera que se pueda garantizar la equidad, la transparencia y la relevancia en estos procesos.

Solamente me refiero a esos dos ejemplos de manera transversal, mirar de qué manera en el articulado se vincula con mayor amplitud y fortaleza la participación de la ciudadanía en este ejercicio tan bonito que se está haciendo en pro de luchar contra la corrupción.

Muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Javier Gutiérrez López, Director Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF):

Muy buenos días, honorable Senador Germán Varón Cotrino, a todos los señores de la mesa directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, Presidente honorable senador Miguel Ángel Pinto, la vicepresidenta Paloma Valencia y el secretario de la Comisión honorable senador Guillermo León Giraldo.

Este proyecto de ley acelera la convergencia hacia un sistema antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo dinámico y efectivo contra las estructuras criminales y contra el delito de corrupción y muchas variantes que este delito acelera.

La corrupción es uno de los delitos fuentes del lavado de activos que más afectan el bienestar de la sociedad, significa la pérdida de recursos destinados a la infraestructura, la salud, la educación como todos sabemos si se utiliza para dinamizar como lo decía otros delitos y alimenta la cooptación del Estado por parte del crimen organizado.

De los casos analizados y difundidos a las autoridades competentes por parte de la UIAF entre el año 2019 y 2020 el 43% fueron casos sobre corrupción, un porcentaje alto entre todos los delitos fuente que analizamos en la UIAF.

El fortalecimiento del sistema antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo y ahora también contra la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva debe incluir la participación activa del sector público a través de la implementación de sistemas de administración de riesgo y de efectivos procesos de debida diligencia del cliente.

Al respecto del proyecto de ley anticorrupción que hoy nos ocupa es una herramienta poderosa para fortalecer el sistema antilavado de activos y contra la financiación

del terrorismo en la medida en que incluye la obligación de adoptar programas de ética y transparencia en el sector público con esquemas de debida diligencia y de prevención y gestión del riesgo del lavado de activos y financiación del terrorismo incluido el envío de reportes de operaciones sospechosas a la UIAF.

De las consultas en listas respectivas entre otras medidas importantes que tiene el proyecto de ley, efectivamente el proyecto de ley incluye medidas como el principio de debida diligencia en el artículo 19 del proyecto, establecen las reglas básicas concretas para que las empresas privadas y las entidades públicas adopten unos mínimos de conocimiento del cliente o de su contraparte en los negocios y contratos estatales que se celebren.

Con esta norma el país avanza en la evaluación que actualmente está adelantando el Gafilat grupo de acción financiera de Latinoamérica frente al cumplimiento de los estándares antilavado internacionales.

Con este proyecto de ley subiríamos muchos puntajes en esta evaluación, y si diríamos también escaños importantes en el índice de Basilea, lo que representa mejorar la reputación del sistema antilavado y de transparencia del país y eso tiene efectos importantes en la inversión y en la economía y el bienestar de los colombianos.

Precisamente en el marco del seguimiento al cumplimiento de los estándares antilavado y contra la financiación del terrorismo que se le está realizando a Colombia, nos uniremos varias entidades del Estado, muchas de las que están aquí presentes para solicitarle al Gafilat la recalificación de algunas recomendaciones del Gafi que fueron valoradas como parcialmente cumplidas en el año 2018.

Evaluación que hizo para el Gafilat el Fondo Monetario Internacional, con esto subiríamos esas calificaciones científicas, una de esas recomendaciones fue precisamente la recomendación o melodías de estos estándares o las 40 recomendaciones del Gafilat que es la recomendación sobre debida diligencia.

Tenemos que presentar esta solicitud recalificación en mayo 2021 para ser discutido por el pleno de Gafilat en diciembre de 2021, en este sentido la aprobación de este proyecto de ley anticorrupción en el corto plazo será un avance importante y un espaldarazo de gran valor para el sistema antilavado de Colombia, ya que podremos mostrarle al Gafilat a la región y al mundo que el país cuenta con el principio de debida diligencia establecido en una ley.

Uno de los principios fundamentales para pasar cualquier y valoración ante el grupo de acción financiera internacional y ante el grupo de acción financiera de Latinoamérica, sabemos que el tiempo es corto, que el tiempo corre y que se debe a votar con enriquecedor debate legislativo, pero sí para mayo de este año tenemos el proyecto de ley aprobado, Colombia estará a la vanguardia en materia de lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo y la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva.

Afectamos el delito de corrupción, los delitos contra la administración pública, pero de paso afectamos la base financiera de las estructuras criminales que se ayudan de la corrupción para fortalecer economías ilícitas como el narcotráfico, el contrabando, la explotación ilícita de yacimientos mineros, la extorsión entre otros.

Me atrevería a decir que esto nos pondría a la vanguardia a nivel mundial, el proyecto de ley también incluye mejoras al registro único de beneficiarios finales en el artículo 20 del proyecto, establece mejoras al

registro único de beneficiarios finales creado por la Ley 2010 de 2019 al incorporar el concepto de beneficiario final de estructuras...

Este registro único de beneficiarios finales incorpora el concepto de beneficiario final de estructuras sin personería jurídica y define las entidades que tendrán acceso a dichos registros, este es un avance muy importante igual que lo es el avance que se hace a prevenir el soborno transnacional.

Fortalece lo que ya estaba en la Ley 1778 de 2016 en un trabajo que también venimos avanzando con la Superintendencia de Sociedades, proteger a todos los sectores y subsectores de actividades económicas de lavado de activos y la financiación del terrorismo implica la colaboración y articulación de todas las entidades en una alianza como la que estamos llevando a cabo en este momento.

El tema muy importante de extinción de dominio, es muy importante el contenido que en materia de extinción de dominio tiene el proyecto de ley porque eso permitirá sacar la base financiera de las estructuras criminales muy rápido.

Afectar lo que más les duele, quitarle los recursos generados por la corrupción y por otros delitos que hacen convergencia con este delito, por todas estas razones aprobar el proyecto de ley anticorrupción ser un paso necesario regente en la lucha del país contra este delito y de otros fenómenos asociados a la corrupción.

Fortalecer la transparencia en las entidades públicas es el primer paso para garantizar el crecimiento y el bienestar de todos los colombianos, muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor César Octavio Reyes, Delegado para el Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo, Superintendencia Financiera de Colombia:

Muy buenos días para todos, senador Germán Varón Cotrino, muy buenos días, miembros de la Comisión Primera del Senado, es un gusto saludarlos a todos ustedes, les hablo en nombre y representación de la Superintendencia Financiera de Colombia como Delegado para el Riesgo de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo, tal vez yo en estos cinco minutos voy a coadyuvar en parte las palabras y la urgencia que ha manifestado el doctor Javier Gutiérrez Director de la UIAF en el sentido tardes de reiterarles a ustedes la necesidad que tiene el país de expedir con carácter urgente esta normatividad.

Yo creo que de pronto resaltar un poquito oponernos a ustedes en contexto, hacia el año 2017 todo el ecosistema colombiano de prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo fue objeto de supervisión por parte del Fondo Monetario Internacional respecto del cumplimiento técnico y la efectividad de las 40 recomendaciones del grupo de acción financiera internacional.

Ese proceso de evaluación que en el año 2017 le realizaron al país se encuentran contenidos en un informe de evaluación mutua que es público y se encuentra digamos que, en las páginas de Internet del Fondo Monetario Internacional, del Gafit de Gafilat de la UIAF, de la Superintendencia Financiera ilustres podrán evidenciar que los resultados para el país no pudieron ser mejores.

Sin embargo, ese proceso de evaluación evidenció unas oportunidades de mejora, unas brechas que había que subsanar, o que había que cerrar, unas debilidades que tenían que cerrarse, mejorarse frente a estas disposiciones de carácter internacional.

Ya los diferentes supervisores, y los diferentes sujetos obligados hemos venido trabajando para subsanar esas debilidades que fueron evidencias por el Fondo Monetario Internacional, la superintendencia de sociedades expide el Sagrifalt, la superintendencia financiera y vivir el Sarlaf 4.0, hemos firmado pacto de los revisores con la coordinación de la UIAF, entre los diferentes sectores, etc. etcétera.

Todo esto de cara a lograr obtener esas mejoras o el cierre de esas debilidades que fueron evidenciadas por el Fondo Monetario Internacional en ese proceso de evaluación que se realizó.

Sin embargo, estos esfuerzos que hemos venido adelantando los supervisores y algunos sujetos obligados no dejan de ser sino esfuerzos en la medida en que esto no está respaldado por el Gobierno nacional.

Se está despidiendo por parte de Planeación Nacional el Compes en materia de lavado de activos, tenemos un proyecto de decreto de PEPS también liderado por la presidencia de la República, Secretaría de Transparencia para organizar todos los temas relacionados con las personas expuestas políticamente.

Un proyecto de ley del beneficiario final, trabajamos hace poco un Compes de inclusión financiera, pero se nos queda pendiente o la tarea que nos queda pendiente es precisamente reglamentar todos los temas que están incluidos en el proyecto de ley de anticorrupción.

Creo que en la medida en que avancemos con la expedición de esta normatividad pues obviamente el país podrá llegar a Gafilat a pedir la recalificación de esos resultados que no fueron satisfactorios en ese proceso de evaluación.

Ahora, me parece importante resaltar que si bien es cierto con esto vamos nosotros a lograr cumplir con los requisitos internacionales, con la demanda de los organismos internacionales en materia de lavado de activos y financiación del terrorismo, pues no debemos perder de vista que con esto el país estará contando con una herramienta poderosa para fortalecer el esquema colombiana de prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo.

En ese sentido desde la superintendencia financiera de Colombia apoyamos la expedición de este proyecto de ley que entre otras cosas nos ayuda muchísimo para fortalecer la supervisión que desde la Superfinanciera adelantamos respecto de las entidades sometidas a nuestro control y vigilancia.

Muchísimas gracias para todos.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora Noel Alonso Murray - Directora Ejecutiva Fundación Directorio Legislativo:

Buenos días a todos, en primera instancia agradecer por supuesto esta instancia deliberativa y de consulta con sociedad civil, que bueno la celebramos por supuesto, la celebro e invito a seguir creando instancias de este tipo y que espero que no sea la única y sigan exigiendo más.

Nosotros también hemos enviado por escrito nuestros comentarios, que son bastante exhaustivos y específicos en relación al texto, así que en estos minutos prefiero abocarme a algunos puntos más sobresalientes o generales, y por supuesto quedamos a disposición, tiene nuestros datos de contacto para seguir con la conversación.

Primero todos los que estamos aquí presentes entiendo que por supuesto compartimos la preocupación es sobre todo la necesidad de que los estados avancen o cuenten cada vez con mejores herramientas de lucha contra la corrupción, lamentablemente siempre los ilícitos o el ilícito siempre es creativo a la hora de encontrar

mecanismos para seguir actuando a pesar de las distintas normativas e iniciativas que van surgiendo.

Pero bueno, no quería dejar de reforzar esto en un mundo en el que al año cuesta 3,6 millones de dólares a todas las personas, nos cuesta esa cantidad de dinero la corrupción, entonces que de los distintos Estados se vaya avanzando en mecanismos de este tipo es fundamental.

Dicho eso y también siendo específicos algunos puntos quiero ir al registro de beneficiarios finales que es un punto que varios de los expositores previamente trajeron y no es aleatorio, no es porque sí, sino es justamente porque es una herramienta de lucha contra la corrupción muy relevante y que es relativamente más nueva en su existencia.

Y es cierto que hay pocos países que cuentan con registros de este tipo, así que Colombia pase a contar con ello sería una muy buena noticia, entonces en ese sentido quiero hacer hincapié en dos aspectos, uno la necesidad de ampliar la incorporación de las personas políticamente expuestas en este registro a un cuarto grado de consanguinidad por lo expuesto antes.

De la capacidad, digamos, de la corrupción de ser creativa en términos de poder eludir controles por parte del Estado, y segundo y *si* hacer más hincapié, me voy a detener un poquito más es en el carácter público de este registro que es necesario que se cree.

Porque hasta el momento hay muchos países en el mundo, inclusive en América Latina que cuentan con registros de este tipo de distintas características por supuesto, pero con un registro de este tipo, pero que no es de acceso público, sino que es de acceso entre organismos del Estado para básicamente en los esfuerzos de lucha contra el lavado de activos, eso es originalmente si se tiene un poco el objeto de los registros de beneficiarios finales.

Sin embargo, es fundamental si queremos pasar de una herramienta de lucha contra el lavado de activos a una herramienta de lucha contra la corrupción que entiendo que ese es el objeto porque está incluido en este proyecto de ley, es necesario que este registro será de acceso público.

Si no, va a quedar exclusivamente como una cuestión o una herramienta de consulta entre los distintos organismos del Estado, entonces la información incluida en este registro tiene que ser o poder ser para los que no somos parte de un organismo público, tiene que poder ser consultado, descargado, analizada la información y reutilizada.

Y entonces en este sentido, bueno, en el mundo hay estándares internacionales en relación a las características que tiene que tener la información al publicarse, bueno, un tema de formatos etcétera, pero quiero hacer mucho hincapié en la necesidad de que este registro sea de carácter público.

Eso en relación al capítulo cuatro de registro unificado de beneficiarios, en relación al punto cinco, al capítulo cinco, perdón, donde se habla del observatorio anticorrupción de la Secretaría de Transparencia, también quisiera hacer dos comentarios al respecto.

Uno, quizás también interpeándolos a ustedes en tanto congresistas y senadores es la posibilidad de que desde el poder legislativo y más allá del carácter de la facultad que tiene el Congreso de generar rotativa, la posibilidad de tener algún otro tipo de participación como organismo.

Entonces, por ejemplo, la participación en este observatorio podría ser una manera en la que el Congreso no sólo genera la nueva normativa, sino que después poder algún tipo de seguimiento en distintas instancias digamos de implementación posterior a esta ley.

Nosotros identificamos estas, pero pueden ser otras, pero nuestra invitación es justamente a que tomen este interrogante a ver si como organismo, o como poder del Estado pueden pensar en otro rol más allá de este general en esta discusión, en este debate.

Entonces esa es la invitación, y por supuesto también en este observatorio la posibilidad de incluir la voz de la sociedad civil, las organizaciones de la social civil para que sean parte, así que no digo más, espero que esté en el tiempo y gracias solamente por esa posibilidad y quedamos a disposición.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Santiago López Zuluaga - Superintendente Delegado en Asuntos Económicos y Societarios en Superintendencia de Sociedades:

Muy buenos días para todos y un cordial saludo de parte del Superintendente de Sociedades el doctor Juan Pablo Líbano que no pudo asistir a esta audiencia, un saludo muy especial también al honorable senador Germán Varón que nos citó a esta audiencia y a los demás honorables senadores, a la Secretaria de Transparencia doctora Beatriz Londoño y de los delegados de la Procuraduría, Contraloría, Fiscalía, UIAF así como a los demás colegas de la superintendencia financiera y demás personas presentes en esta audiencia.

No quisiera de alguna manera venir acá a repetir lo que ya dijo la doctora Beatriz Londoño, también el doctor César Reyes de parte de la Superfinanciera y el director de la UIAF, entonces quisiera demarcar un poco los comentarios alrededor de las recomendaciones de la OCDE.

Así que pues dentro del marco de la Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales de la OCDE que fue adoptado mediante la Ley 1573 de 2012, también en la evaluación final de la fase tres de la implementación de la convención en el 2019 y las recomendaciones generales de la misma en el año 2009, se evaluó el avance de Colombia en los asuntos relativos al soborno transnacional que es una de las diversas formas de corrupción y especialmente se revisó el alcance de la Ley 1778 de 2016.

Este informe incluyó algunas recomendaciones y seguimientos que serán objeto en la fase cuatro que tendremos que presentar estos avances en diciembre de este año, estas evaluaciones que se hicieron y que se han venido realizando son parte del proceso de mejora continua que en la práctica siempre incluye la necesidad de hacer algunas modificaciones a la legislación punto aparte y este proyecto de ley es uno de los proyectos que realmente está cumpliendo con el objetivo de hacer un avance frente a estas recomendaciones de la OCDE en esta materia en temas de corrupción.

Así que desde la superintendencia de sociedades apoyamos este proyecto, y nos sentimos digamos parte de él, hemos trabajado de la mano con varias entidades del Estado, entre ellas la UIAF, la superintendencia financiera, también la Secretaría de Transparencia y diversas mesas de trabajo que hemos realizado.

Pero quisiera traer acá a colación lo que se busca con este proyecto de ley que para nosotros es fundamental, que son las carencias detectadas por la OCDE y la evaluación a la Ley 1778 de 2016.

Entonces este proyecto busca que las sociedades subsidiarias puedan ser sancionadas por conductas de soborno transnacional cometidas por su matriz o por cualquier otra persona que sea parte del mismo grupo empresarial o que sea controlada directa o indirectamente por la matriz cuando la misma tenga como propósito beneficiar a las subsidiarias.

Otro punto importante que trae este proyecto de ley es que la multa por soborno transnacional por concepto de responsabilidad administrativa de las personas jurídicas se le suma un componente equivalente a la confiscación del soborno y del producto y sobre eso las ganancias o beneficio obtenido por la comisión de este delito.

También se busca que se garantice el acceso en el marco de investigaciones por soborno transnacional a la información sujeta a cualquier tipo de reservas, esto es para poder de alguna manera realizar las tareas de sanción administrativa, de mejor manera con la información necesaria y que podemos obtener de diversas entidades del Estado.

También que se establezca un marco institucional para lograr una mayor cooperación y colaboración para este intercambio de información entre diversas entidades del Estado como la DIAN, la UIAF, la fiscalía, para que las superintendencias, especialmente la superintendencia de sociedades pueda realizar su tarea en torno a la sanción por soborno transnacional a las personas jurídicas.

Otro punto también importante es que los beneficios por colaboración sólo deben proceder cuando la información no ha sido previamente conocida por la superintendencia cuando van a sancionar por estos delitos o no han sido difundidas por otros medios.

Una conducta no ha sido objeto de algunas investigaciones por otras autoridades nacionales o extranjeras, esto es importante para poder tener los puntos muy claros para incentivar a los beneficios por colaboración y tener sanciones en la materia mucho más disuasivas.

También que se establezcan sanciones administrativas más altas para las personas jurídicas por incluir falsedades en la contabilidad por ejemplo, o incurrir en omisiones establecer adecuadamente las tipologías, clave también en este proyecto que se está buscando proteger a los denunciantes de manera que se puedan incentivar estas denuncias y contar con mayor información para investigar y sancionar conductas de soborno transnacional.

Otro de los puntos importantes como ya lo han dicho varios intervinientes es la definición de beneficiario final y buscar tener este registro de beneficiario final, esto ayudará también a garantizar el acceso a este registro por parte de todas las autoridades para poder tener una mejor investigación y una mejor supervisión.

También quisiera para cerrar mi punto de intervención, los temas puntuales que trabajamos con la Secretaría de Transparencia en varias mesas de trabajo y es la propuesta que está establecida en el proyecto de usar el artículo 35 existente hoy en la Ley 1778 y ajustarlo a las necesidades establecidas por las recomendaciones de la OCDE y en las fases de evaluación con el objeto de contemplar la responsabilidad administrativa las personas jurídicas en caso de existir una sentencia condenatoria debidamente ejecutoriada contra los representantes legales o administradores de la persona jurídica por el delito no solamente de cohecho por dar u ofrecer, sino por otros delitos establecidos en el proyecto.

Clave en estas mesas de trabajo era ampliar las competencias para que cada una de las superintendencias o entes de supervisión ejerzan la vigilancia sobre estas personas jurídicas y puedan realizar sus investigaciones sobre las personas sujetas a su vigilancia y no solamente esté en cabeza de la superintendencia de sociedades.

Ampliar los delitos sobre los cuales recaería la responsabilidad administrativa las personas jurídicas es muy importante para poder luchar contra la corrupción, y también no solamente luchar frente a las personas

naturales que cometen el delito, sino aquellas personas jurídicas que se benefician de estos delitos.

También trabajamos muy de la mano en incluir otras sanciones adicionales a la multa, como tal el beneficio obtenido por la persona jurídica debería ser parte de la multa, la inhabilidad y remoción de los representantes legales o administradores para generar unas sanciones realmente disuasorias.

Inhabilidades a la persona jurídica para contratar con el Estado y la prohibición de celebrar ciertos contratos es muy importante.

Con esto terminamos nuestra intervención como superintendencia de sociedades y reiteramos nuestro apoyo a este proyecto de ley, creemos que es de gran necesidad para el Estado y para el país para poder seguir en este avance de competitividad y de alguna manera contar con más empresas productivas y competitivas y perdurables.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Daniel Rodríguez Azuero - Socio CMS Rodríguez Azuero:

En primer lugar muchas gracias a los honorables senadores de la República, al señor senador doctor Germán Varón Cotrino por la invitación a expresar algunas opiniones y presentar algunas reflexiones al proyecto de ley.

Quienes hemos tenido el reto de apoyar iniciativas legislativas y regulatorias, doctor Varón, sabemos que las propuestas son siempre mejorables y perfectibles, así que hemos preparado un documento más extenso que yo hubiera querido con sugerencias de fondo y el foro para consideración de la honorable Comisión Primera.

Pero yo quisiera comenzar por decir que aplaudimos y apoyamos la iniciativa legislativa y me limitaré acá a referirme a dos temas que considero esenciales para el éxito de la ley, uno que está incluido en el proyecto y otro que creemos fundamental incluir.

El primero de los temas es el más importante doctor Varón, y honorables miembros para que este proyecto pase a la historia como la primera norma que tendrá impactos trascendentales en materia de corrupción basados en la experiencia irrefutable el derecho comparado y otras jurisdicciones que nos llevó muchos años y mucha ventaja en esto.

Y es que en todos los escenarios de análisis del país en esta materia incluyendo el juicioso trabajo que se hizo en el ingreso de Colombia a la OCDE, que lo mencionaba al señor Superintendente delegado es claro que la gran brecha entre la Colombia actual y la que soñamos para nuestros hijos es el *endforeach*, es decir hacer cumplir las normas y la impunidad que no pasa nada.

Y cuando uno analiza el tema del *endforeach* sea cuenta que la herramienta más efectiva y eficiente del derecho comparado a no dudar y debo mostrarlo con cifras son las normas de dilación con incentivos económicos y de exoneración.

La inclusión de incentivos, o sea la propia norma además dice que digamos que tiene por objeto incentivar la entrega de información y realmente no establece ningún incentivo, esos incentivos además deben incluir a funcionarios públicos y privados que es una falacia, esta conversación que tuve yo la tuve con el señor exministro del Gobierno pasado cuando presentamos el proyecto de ley de que los funcionarios públicos tienen que delatar y tienen un deber, eso es una falacia.

Se ha demostrado que no es así, todos los ciudadanos debemos tener derecho a ese incentivo, y digamos que son incentivos de nuevo económicos o digamos de las

sanciones, los *will support we ward programs* que han demostrado inequívocamente que son el mecanismo más suficiente de lucha contra la corrupción el lavado de crimen organizado.

En el derecho comparado es posible encontrar múltiples ejemplos, nosotros de hecho cuando hicimos un trabajo de derecho comparado con un experto internacional para la República de Colombia trajimos 22 ejemplos, pero Estados Unidos quizás es la jurisdicción más avanzada y sin duda la pionera en esta materia.

Existen múltiples normas estatales y federales con el sentido monetario que han demostrado su eficacia, entre las federales quisiera poner a consideración de la Comisión que no son digamos, uno encuentra programas por ejemplo The Security Exchange Commissions (CFTC) del Community Futures Trading Commission del Department of Justice o conocido como el *diurday* que han demostrado que es así.

Les voy a dar cifras irrefutables porque en esto digamos uno puede tener mucha demagogia, pero las cifras son irrefutables, el Programa Federal de Delación *the fox c* et al del Departamento de Justicia, ha recuperado más de 3 billones, tal vez 3000 millones de dólares en acuerdos y decisiones de fraude civil en casos bajo el *fox c* et al sólo durante el año fiscal que finaliza en el 2019.

Doctor Varón, el 2018 fue 2.8 billones, 2800 millones y habían sido en el 2017 3700, pero digamos que las estadísticas muestran que se han recuperado para los estados de Estados Unidos cerca de 62 billones, 62.000 millones de dólares bajo solamente el *fox c* et al.

Y quiero destacar una cifra que es impresionante, más del 70% de las acciones bajo el *fox c* et al de que estoy hablando más del 70% fueron iniciadas como resultado de delaciones, entonces si alguien tiene dudas y la delación o el incentivo funciona, y ha funcionado pues esto es irrefutable.

En el tema del *don't frank at* del 2010 se creó el programa de recompensas denunciadores de la ECC y ha recibido más de 40.000 denuncias de denunciadores, se han ejecutado acciones de cumplimiento que han resultado en sanciones en instituciones por más de 2500 millones de dólares, 2.5 millones de dólares y se han pagado más de 560 millones de dólares en recompensa más de 100 denunciadores.

Ahora, sólo en el 2020 la ECC recibió más de 6900 denuncias en ese tema, y el Commodity Futures Trading Commission que también tiene cifras suman todas por encima de los billones, pero quizás quiero mencionar estando acá el director de la UIAF y otros representantes del Gobierno y del Congreso la más reciente reforma de Estados Unidos que pasó a pesar del veto del expresidente Trump.

Pasó en enero, que establece como lo han hecho tantas normas exitosas, un sistema de incentivos económicos y administrados por la red de cumplimiento de crímenes financieros del departamento el tesoro, se llama *treasury department financial crimes enforcement* y es lo que se conoce en Estados Unidos más como el Fincen.

Se espera que esta medida contribuya como lo han hecho todas al mejor cumplimiento del Bank Secrecy Act, en Colombia tenemos ejemplos también que son ejecutables, tenemos las normas de las secciones populares que le llamaron las normas de las mafias de acción populares.

Yo me pregunto, ¿qué mafia en Colombia había hecho lo que hicieron esas llamadas mafias de acciones populares? Para sacar millones de acciones populares que ayudaron a los que más lo necesitaban, entonces se quitó el incentivo en el año que se quitó el incentivo con la ley

1425 del 2010 al siguiente bajaron 77% de las acciones populares.

Entonces alguien tener que pagar por eso, y me parece bien, y el tema de materia competencias estoy terminando con esta, en materia de competencia quienes han participado en los debates de competencia y quienes han estado en el lado de la Superintendencia de Industria y Comercio saben que nunca en Colombia se había logrado o se logró en su momento desde el momento en que se implementaron en Colombia los incentivos en materia de derecho de la competencia.

Y por último y ya estos últimos 10 segundos, el segundo tema que creo que es fundamental y esencial es meter es la reforma en materia de inhabilidades del literal J, el numeral primero del artículo octavo, y entonces con eso obviamente hemos acompañado un documento de 60 y tantas páginas en donde explicamos con detalle.

Pero esos son los dos temas esenciales, doctor Varón, si esta Comisión que pasar como la norma más importante en Colombia en la historia y sin eso no tendremos resultados, así que muchas gracias por estos minutos para oírme.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Jorge Tirado Navarro, Subdirector Técnico de Agencia - Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-:

Buenos días a todos, honorable senador Germán Varón, honorables secretario, muchas gracias por la oportunidad de referirnos a algunos aspectos del Proyecto de ley número 341 de 2021, en nombre de nuestro Director José Andrés O'Meara y de la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, simplemente quisiéramos utilizar estos tres minutos, este espacio, para contarles que en conjunto con la Secretaría de Transparencia la Presidencia de la República, se han elaborado algunas propuestas de articulado para ser adicionadas en la medida de lo posible y en la medida en que lo considere el Honorable Congreso de la República.

Se han propuesto varios artículos para ser incluidos en este proyecto de ley, y queremos contarles desde la Agencia Nacional de Contratación Pública del trabajo que hemos venido haciendo con la Secretaría de Transparencia y grosso modo contarles que los artículos propuestos tienen como finalidad lo siguiente:

El primero de los artículos, los artículos ya los tiene en su poder también la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, el primero de los artículos pretende impedir que las entidades estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública celebren negocios jurídicos con la finalidad de escapar a la aplicación del Régimen General de Contratación Estatal.

Se busca impedir que los contratos, óigase bien, celebrados con sujetos con un régimen especial de contratación, o de derecho privado que tengan la finalidad de contratar bienes, obras o servicios a través de esas entidades, se escapen de la aplicación del Estatuto General de Contratación Pública.

Y por eso los contratos que se celebren a partir de lo que se propone en este artículo, dichos contratos en particular convenios y contratos interadministrativos, se regirán en todo caso por el estatuto de contratación estatal, aclarando además que dichos contratos y convenios deberán utilizarse y enviarse los documentos tipo elaborados por la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente.

Eso sería grosso modo el sentido del primer artículo, en cuanto al segundo de los artículos propuestos buscaría extender la aplicación del Estatuto General

de Contratación Pública y de los documentos tipo a algunos objetos contractuales, en particular a extender la aplicación a las entidades del régimen especial de contratación.

Y hoy case bien al igual que a patrimonios autónomos que ejecutan recursos públicos así como a empresas de servicios públicos.

En ese sentido las entidades que pretendan celebrar contratos cuyos objetos consistan en consultorías para estudios y diseños de obras públicas, obras públicas e interventor ya es de obras públicas, e interventor ya para la consultoría de estudios y diseños de obras públicas se regirán, o se regirían de ser considerados estas propuestas de articulado por el Estatuto General de Contratación Pública incluyendo como lo acabamos de decir la aplicación obligatoria de los documentos tipo.

En igual forma el artículo tercero que se propone en conjunto con la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, este es un tema que se ha trabajado cerca con la doctora Beatriz Londoño, y su equipo, pretende hacer obligatorio mediante una modificación del artículo 13 de la ley 1150.

Muchas gracias, doctor Varón, simplemente para puntualizar que el tercero de los artículos propuestos...

Secretario:

Presidente, tiene problemas de conectividad.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Bueno, yo conozco el tercer aspecto sobre el cual tiene interés el doctor Tirado y el doctor O'Meara, los compartimos, y quedamos en el compromiso de incluirlos, entonces doctor Jorge no se preocupe que tenemos los textos, yo hablé con él, y los tendremos en cuenta para la ponencia.

Le agradezco mucho doctor Jorge, muy amable.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Jorge Tirado Navarro, Subdirector Técnico de Agencia - Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-:

Doctor Varón, muchas gracias, no sé si me permita simplemente decir que el último de los artículos pretende que las entidades exceptuadas del Régimen de contratación pública están obligadas a publicar sus documentos contractuales en el Secop, muchísimas gracias por la oportunidad, senador Varón.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Daniel Palacios Martínez, Ministro del Interior:

Bueno, primero que todo un saludo al señor presidente de la Comisión Primera del Senado, el senador Pinto, un saludo muy especial al senador Varón ponente de este proyecto de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción, un saludo muy especial para todos los miembros de la Comisión Primera del Senado de la República, de los honorables senadores y de quienes participan en esta importante audiencia.

Permítame senador Varón robarle unos pequeños minutos para darle un saludo muy especial a todos los miembros de la Comisión, hoy es mi primera presentación como Ministro del Interior, y quiero ante esta Comisión y aprovechando esta audiencia tan importante que usted ha convocado, senador Varón, ponernos a disposición de la Comisión Primera siendo ésta la Comisión con la que tendremos un trabajo y una agenda legislativa ardua que ha sido presentada de manera pública al país.

Con la que tenemos un cronograma trazado, con la que esperamos contar con el apoyo de esta Comisión Primera, en donde sabemos que hay opiniones divergentes, que hay diferentes aspectos políticos, pero que esperamos

que juntos podamos trabajar en pro de Colombia siendo esa la gran función que tiene el Congreso de la República.

Siendo así, senador, nosotros desde el Ministerio del Interior como coautores de esta iniciativa que es producto de mucho trabajo de la mesa Nacional de Moralización, de la cual hacen parte más de 25 entidades del Estado, en donde se venía y se ha venido discutiendo mecanismos que puedan fortalecer la lucha anticorrupción.

Ya son muchos los esfuerzos que esta Comisión Primera del Senado de la República en conjunto con el Gobierno nacional y la gran mayoría de partidos ha venido avanzando en una agenda de transparencia, en una agenda anticorrupción, son muchos los logros que ya se han alcanzado en este período constitucional.

Y qué bueno que este proyecto que viene con el acompañamiento de más de 25 entidades del Estado, en donde la Procuraduría General de la Nación ha jugado un papel fundamental, la Fiscalía, la Contraloría, la Secretaría de Transparencia, la UIAF, la DIAN, diferentes entidades y por supuesto el aporte invaluable de los miembros del Congreso de la República.

Estoy seguro de que esa ponencia que radicaré el senador Varón, un senador reconoció por su trabajo disciplinado en reforma 100 proyectos de ley trascendentales para el ordenamiento jurídico, avanzará en radicar una ponencia sin duda alguna que tendrá algunas mejoras y algunas modificaciones pero que harán parte de ese trámite que es el que le corresponde a la Comisión Primera del Senado de la República y a nuestras plenarias.

Yo quisiera resaltar sencillamente que este es un proyecto que genera medidas de protección física y laborales para los quejosos, denunciantes, quienes informan actos de corrupción, que establece la responsabilidad jurídica cuando existe un fallo condenatorio o principio de oportunidad contra directores, administradores, representantes legales, revisores fiscales o funcionarios o empleados.

Que con su comportamiento delictual beneficiaron a las personas jurídicas y sucursales de sociedades extranjeras domiciliadas en Colombia, yo coloqué, este es un mensaje contundente en el que todos debemos trabajar, pues aquí lo que estamos buscando son herramientas para fortalecer la lucha contra la corrupción y la sanción efectiva contra quienes generan detrimento, pero sobre todo se roban los recursos de los colombianos.

También es muy importante el fortalecimiento de la extinción de dominio a través de la inclusión de un artículo que amerite la enajenación temprana de bienes afectados con medidas cautelares con fines de decomiso, esto con el objetivo de facilitar su monetización y administración.

Al final del día es muy importante, senador Varón, puede tener herramientas claras para recuperar los recursos que le han sido sustraídos de manera ilegal al erario público, también tiene sistemas de intercambio de información, articulación y colaboración para la lucha contra la corrupción y en esto la Contraloría General de la República ha venido avanzando en establecer todo lo que es la inteligencia artificial.

El poder tener en línea y en tiempo real todos los contratos, y los movimientos presupuestales no solamente el Gobierno nacional sino también de quienes contratan con recursos de la nación.

También una pedagogía de la promoción y de la transparencia en la lucha contra la corrupción, fortalecimiento administrativo para la lucha contra la corrupción, ajustes al régimen disciplinario para combatir la corrupción, en fin, existe un buen número de medidas que no son saludos a la bandera, sino medidas concretas

que pueden realmente generar que la lucha contra la corrupción sea más efectiva.

En este principio y bajo este precepto que es buscar una ley integral de transparencia, de prevención y de lucha contra la corrupción, que estaremos pidiéndole dentro de la separación de los poderes y la independencia al Congreso de la República a esta célula legislativa que nos acompañe en esa iniciativa que es sin duda alguna fundamental.

No solamente para mandar un mensaje internacional del compromiso de Colombia frente a la lucha contra la corrupción, sino un mensaje claro contra los corruptos y prácticas que deben quedar proscritas en el territorio nacional.

Con eso, senador Varón, haría yo una intervención, y agradeciéndole por la convocatoria a esta audiencia que sin duda alguna aportará para enriquecer ese importante proyecto del cual usted exponente.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora Diana Richardson - Directora Ejecutiva Agencia ITRC:

Muchísimas gracias, senador Germán Varón, desde la agencia el inspector General de tributos, rentas y contribuciones para fiscales ITRC, saludamos complacidos a esta audiencia convocada por la Comisión Primera del Senado de la República ahí celebramos la importancia de la ponencia el honorable senador Germán Varón Cotrino.

El asunto que nos convoca es de gran importancia para la misión encomendada a la agencia el inspector general de tributos, rentas y contribuciones para fiscales ITRC, toda vez que a través del mandato recibido mediante el Decreto Ley 4173 de 2011 esta agencia tiene la misión de proteger el patrimonio público gestionado por la DIAN, la UGPP y Coljuegos frente a acciones de fraude y corrupción.

Esta gestión se viene realizando desde el año 2012 obteniendo efectivos e importantes resultados en cuanto de la detección y sanción de aquellos funcionarios responsables de actos de corrupción a través de un modelo especializado e innovador de prevención, aseguramiento de investigación disciplinaria, que ha fortalecido la transparencia y la efectividad de la DIAN en la UGPP y en Coljuegos.

Todo esto enmarcado en el cumplimiento de los fines del Estado y sus principios constitucionalmente consagrados, igualmente la agencia ITRC desde hace ocho años ha implementado y priorizado programas de auditoría e investigación en las áreas más sensibles de estas tres entidades.

Donde se han suscrito importantes compromisos a través de planes de tratamiento y prevención del fraude y la corrupción, todo con el fin de propender por la consolidación de unas finanzas públicas sanas.

Ahora bien, es importante recalcar que la agencia ITRC ha sido y es una de las herramientas institucionales fundamentales para la protección del patrimonio público, cumpliendo a su vez un rol destacado entre los requerimientos para participar en organismos internacionales como la OCDE.

Aprovecho para comentarles que la creación de la agencia ITRC tuvo como referente el llamado por parte de la organización para la cooperación y el desarrollo económico OCDE a adoptar lineamientos concretos anticorrupción y buenas prácticas en materia fiscal.

LA OCDE ha formulado recomendaciones para países no miembros y países candidatos como fue Colombia en cuanto a la adopción de pautas útiles en términos

objetivos, estratégicos e indicadores de resultados referentes a las características deseables para un sistema institucional efectivo de administración tributaria.

Y entre ellas se encuentran los acuerdos especiales para el control externo de los sistemas de administración tributaria, en este sentido se ha considerado necesaria la existencia de una institución externa e independiente encargada de controlar las actividades de la administración tributaria mediante la inspección de sus procesos en un escenario preventivo y la sanción de las conductas fraudulentas en un escenario correctivo.

Dada la relevancia e importancia de este tema es imperativo para la agencia ITRC contar con una notable y clara participación en el presente proyecto de ley, con el fin de reafirmar su función y ejercer las facultades asignadas con efectividad y para ello es indispensable tener acceso indiscutible, efectivo y oportuno a la información que gestiona y administra la DIAN, la UGPP y Coljuegos en el marco de los principios de transparencia, facilitación, celeridad, calidad de la información y responsabilidad en el uso de la información.

Esto entendiendo que la reserva de la información que administran estas entidades es trasladada a la agencia ITRC y en ella queda la responsabilidad de su tratamiento y custodia para el uso exclusivo en el cumplimiento de sus funciones de análisis, auditoría, e investigación disciplinaria señaladas en el Decreto 4173 de 2011.

Este Decreto Ley 4173 de 2011 en el Parágrafo de su artículo cuarto autoriza a la agencia para acceder a todos los registros, auditorías, investigaciones, revisiones, documentos, recomendaciones, y en general a todo el material relacionado con la DIAN, la UGPP y Coljuegos y para solista la producción de informes y reportes que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

Sin embargo, posterior a este decreto con fuerza de ley han surgido espacios formativos que han limitado el acceso transparente, eficiente, y objetivo a información relevante administrada por estas entidades, justificando reservas de carácter especial y oponible es a las autoridades administrativas que siendo constitucional o legalmente competentes para ello lo solicitan en el ejercicio de sus funciones.

Por esto resulta de vital importancia a analizar la depuración de esos espacios normativos a fin de que en lo posible no se presten a diferentes interpretaciones como excusa para limitar el acceso a la información.

De este modo y alineados con el objetivo del presente proyecto de ley es importante garantizar el oportuno y efectivo acceso a la información que se requiera por parte de la agencia ITRC para el ejercicio de su función de control para prevenir actos de corrupción y reforzar la articulación y coordinación con las entidades de esta.

Con base en estos antecedentes se producen Senador Germán la inclusión de un artículo pertinente a esta necesidad, por otro lado, es de suma importancia tener en cuenta los resultados, la metodología, y la técnica que la agencia ITRC ha logrado efectiva y eficientemente desde su creación con más de 1.000 recomendaciones de acciones preventivas y correctivas concertadas con la DIAN, la UGPP y Coljuegos para mitigar riesgos de fraude y corrupción.

Al igual que la experiencia en el perfilamiento de modus operandi de los actores involucrados en procesos de investigación disciplinaria de la administración de rentas, tributos y contribuciones para fiscales, al haber instruido sólo en el año 2020, 375 procesos por faltas disciplinarias gravísimas logrando finalizar 156 de estos procesos con diferentes decisiones de fondo.

Por esto se propone de otro lado modifica los artículos 23 y 27 del proyecto de ley para dar participación a la agencia ITRC como autoridad de control legalmente competente en la cooperación e intercambio de información institucional para la lucha contra la corrupción incluyéndola en las comisiones técnicas de la Comisión de moralización que se propone crear en el presente proyecto de ley en consideración a que estas subcomisiones tendrán objetivos de prevención y otra para la detección y sanción de hechos de corrupción en consonancia con la misionalidad de la agencia.

Señores asistentes, honorables Senadores, honorable Senador Germán Varón, para resaltar que estas propuestas normativas tienen una repercusión directa en la efectividad de la lucha contra la corrupción porque se enfocan en contrarrestar dificultades en la fluidez de la información que debe ser inspeccionada y fortalecer el relacionamiento interinstitucional de la agencia con las demás entidades del Estado llamadas articular esfuerzos en la lucha contra la corrupción.

Particularmente en la gestión de tributos y aduanas tan determinante para el sostenimiento fiscal del Estado, muchas gracias Senador Germán.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Julián Mauricio Ruiz Rodríguez, Vicecontralor General -Contraloría General de la República:

Muchas gracias doctor Germán Varón, un saludo al señor Presidente el Senador Miguel Ángel Pinto, la Vicepresidenta la doctora Paloma Valencia, quiero agradecerle la invitación a esta audiencia, y decirles que desde la Contraloría General, celebramos que este proyecto sea fruto de un espacio de coordinación interinstitucional como lo es la Comisión Nacional de Moralización con presencia de los organismos de control, el Gobierno nacional, de la Rama Judicial entre otros.

En donde se tuvo la oportunidad desde el mes de julio del año pasado de ser convocados por el gobierno a realizar observaciones al proyecto de ley que hoy nos convoca, y que busca básicamente prevenir y combatir la corrupción.

En este marco desde la Contraloría General, hicimos recomendaciones, y observaciones desde el punto de vista de las competencias nuestras, las cuales haremos llegar formalmente a la Comisión, siendo claro que sin duda el seno del órgano legislativo el proyecto puede ser ampliamente mejorado.

Dicho esto de manera general y teniendo en cuenta el tiempo que se me otorga quisiera resaltar que consideramos importantes las medidas propuestas frente a la protección de denunciantes, que incentivará la entrega de información para la lucha contra el flagelo de la corrupción aunque creemos así como algunos de mis antecesores que puede ser fortalecido para hacerlo más atractivo especialmente mediante beneficios económicos para el denunciante o el delator.

Igualmente celebramos el fortalecimiento de las responsabilidades de las personas jurídicas beneficiadas por delitos contra el patrimonio público, sin duda ello permitirá impactar a los beneficiarios por actos de corrupción, asimismo las mejoras importantes del registro único de beneficiarios finales de las empresas que nos ayudará a saber exactamente en qué bolsillos terminan los dineros públicos desviados por los privados, derivados de actividades ilícitas.

Otros avances importantes, son el tema de las facultades extraordinarias para ese gran centro de información interinstitucional, mediante el cual el Estado en su conjunto podrá tener una visión integral de la información empresarial, financiera al flujo de los

recursos públicos y privados y que es un asunto vital para poder vigilar y controlar actividades ilegales sin perjuicio a que claro está dichas facultades pueden ser claramente más delimitadas, o depuradas al seno de la Comisión en la correspondiente ponencia.

Por otro lado, la creación del sistema de detección y alertas tempranas de incrementos patrimoniales no justificados de los servidores públicos, en cabeza de la Procuraduría nos parece un avance importante para advertir tempranamente del enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos y que a la postre resulta una alerta para todos los órganos de control en las responsabilidades propias que cada uno de ellos investiga.

Debo resaltar también el restablecimiento de la enajenación temprana de bienes incautados con fines de decomiso, encabeza el Fondo Especial de Bienes de la Fiscalía, celebro dicha determinación, ello puede apalancar financieramente y de manera oportuna la labor de la justicia y la investigación penal y con ello el Estado dejará de estar a cargo por años y años de bienes cuya administración resulta mucho más costosa, u onerosa que los mismos bienes incautados.

Por último, frente a algunas disposiciones que afectan directamente a la Contraloría, uno de los artículos permite clarificar la posición de la Contraloría General de la República como autoridad central, frente a otros estados en la búsqueda y embargo de bienes de los responsables fiscales en el exterior.

Por cierto, muy en la línea de hacer más efectiva la recuperación de los recursos públicos que ha impulsado el Contralor General desde la reforma al control fiscal y otro de los artículos que permite a ser responsables fiscales, a quienes causen conscientemente daños a bienes públicos, bienes muebles, o en bienes públicos, piénsese por ejemplo de los hechos vandálicos que cada vez son más recurrentes y que finalmente nadie es doliente de pagarlos.

Y creo que este artículo nos permitirá esta extensión de la responsabilidad fiscal a aquellos particulares que conscientemente con dolor y con culpa grave hagan daño a los bienes públicos.

Para terminar Senador Varón, quiero decir que me parece muy importante que una de las columnas vertebrales de este proyecto sea el acceso y gestión eficiente y efectiva de la información que interesa a todas las entidades involucradas, tanto en la ejecución como en la vigilancia y el control de los recursos públicos y de las economías ilegales en el país.

Pues sabido es que sin un acceso oportuno y de calidad de la información no puede existir un control que vaya a la misma velocidad de las modalidades y formas que va tomando de manera acelerada la corrupción, como lo decía nuestro Contralor, los que desvían los recursos iban en Ferrari y nosotros a lomo de mula y ello no puede seguir pasando, para ninguna de las entidades encargadas de vigilar y controlar la corrupción.

Muchas gracias a usted Senador y a todos los asistentes.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Eduardo Calderón, Director de la Unidad Anticorrupción de la Fiscalía General de la Nación:

Muy buenos días honorable Senador Germán Varón, y demás integrantes de la Comisión del Senado, así como a los demás funcionarios de las entidades del Estado, en nombre del señor Fiscal queremos indicarles honorables Senadores, que sin duda alguna la corrupción es uno de los problemas más urgentes y complejos de estas democracias contemporáneas.

Su magnitud impone tareas tanto a las instituciones del Estado en todas las ramas como a diferentes agrupaciones de la sociedad civil y a cada uno de sus gentes, en ese sentido no es una tarea exclusiva que pueda ejecutarse a través de un canal como podría ser el caso de la represión, estos actos a través de los instrumentos punitivos que es donde la Fiscalía ejerce su actividad.

Frente a esa multidimensionalidad del fenómeno, lo cual acertadamente se destaca en la exposición de motivos de este proyecto de ley, hay que desarrollar respuestas que contribuyan a la erradicación de estas nocivas prácticas.

La Fiscalía General de la Nación celebra que el Gobierno nacional haya presentado esta nueva iniciativa para responder al fenómeno de la corrupción, y confía en que sea una herramienta más para mejorar nuestras estrategias para prevenir y controlar este flagelo.

Somos conscientes de que los marcos legales no son la única solución, la ley no es una panacea de efectos inmediatos, sin embargo, sí consideramos que este es el camino a través del cual podemos continuar agregando esfuerzos que mejoren nuestra cultura de la legalidad para que en últimas todos los involucrados a la sociedad podamos llegar a la conclusión de manera autónoma de hacer que las cosas, de hacer las cosas de manera correcta para generar un mejor ambiente en nuestra social.

Pues bien, la presente iniciativa legislativa, contribuye con la transparencia que se requiere para mejorar los esfuerzos en la lucha contra la corrupción, vale la pena destacar tres aspectos en esta oportunidad que tenemos, primero la protección de quienes se atreven a denunciar actos de corrupción.

Dos, la pedagogía con la ciudadanía que nos ayuda a lograr nuestros esquemas culturales y que en últimas nos permite eliminar los atajos y excepciones que se manifiestan en las malas prácticas del todo vale, si no lo hago yo, otro más vivo lo hará, cómo voy yo ahí, etcétera.

Y finalmente, como tercer punto el fortalecimiento de ciertos esquemas institucionales de prevención y respuesta a los actos de corrupción, en relación con la protección a los deficientes de los actos de corrupción que se enmarcan en este proyecto de ley es muy importante que los ciudadanos muestren la apreciada virtud cívica de ejercer tengan un respaldo institucional para no ser posteriormente víctimas de un trato injusto.

Por ejemplo, hacer traslados injustos, o sin motivo alguno, o degradados de sus funciones, no obstante es muy importante que este tipo de propuestas se articulen correctamente con otras existentes.

Por ello consideramos que el éxito de una política de este tipo se basa en que sea compatible con la misión constitucional que tiene nuestra Fiscalía General de la Nación en los casos en que los actos de corrupción tengan relevancia penal por ser conductas punibles de conformidad con la Ley 599 del 2000 y demás leyes que la modifican.

En relación con el fortalecimiento institucional es muy importante destacar que tanto los esquemas preventivos como las respuestas a la corrupción son responsabilidad de todos, no solo del Estado, a través de la represión penal, que debe reaccionar, también es preciso por ejemplo que las empresas y otras agencias estatales no penales participen combinada mente para luchar contra la corrupción.

Por eso son destacables las propuestas de intercambio de información, mejoramiento de la Comisión de moralización, la regulación de los beneficiarios finales en el desarrollo de los negocios, entre otras que con estas propuestas continuaremos transitando por el camino de

tener disponibles respuestas multi dimensionales a los problemas de la corrupción de nuestro país.

Los variados instrumentos y recomendaciones institucionales, e internacionales en materia de lucha contra la corrupción por ejemplo insisten en la necesidad de que exista un modelo coordinado y eficiente que elimine las prácticas corruptas en la sociedad y el Estado.

La Fiscalía General de la Nación, considera que esta iniciativa transita por esta agenda y por tanto reconoce el esfuerzo del Gobierno nacional para ofrecer al país una nueva herramienta que se discuta en el seno del Congreso de la República.

Finalmente, honorables Senadores la Fiscalía General estará siempre presta a atender los llamados para las discusiones de nuevas y mejores estrategias contra este flagelo, la lucha contra la corrupción es al mismo tiempo esforzarse por tener una social más equilibrada en la que los ciudadanos tengan confianza en que sus esfuerzos legítimos serán compensados y que las malas acciones que pretendan desconocer la importancia de esto no deben pasar sin respuesta y mucho menos premiadas con la impunidad o la terrible tolerancia.

A este proyecto por medio del cual se adopta medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y otras disposiciones, pues desde la Fiscalía con estas últimas palabras honorables Senadores daba por terminada la intervención y les agradezco mucho la atención y atento saludo a todos los participantes, muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Luis Andrés Fajardo, Vicedefensor del Pueblo:

Señor Secretario, señor Presidente de la Comisión Primera doctor Germán Varón, respetado Senadores y Senadores de la Comisión Primera, desde la Defensoría del Pueblo, celebramos el trámite de este proyecto de ley, consideramos ampliamente oportuno que se esté llevando a cabo después de tantos años de intentos de lucha contra la corrupción a través de distintos proyectos de ley.

Esta nueva herramienta que a profundidad y en sinergia desde las distintas instituciones del Estado, pretende generarle al Estado colombiano una herramienta útil que permita superar la problemática tan grave de la corrupción.

Hace un poco más de un año de noviembre de 2019 la Secretaría de Transparencia la doctora Beatriz Londoño convocó a todos los sectores del país a concretar un gran pacto nacional de transparencia y lucha contra la corrupción, hoy ese pacto es una realidad en este proyecto que nos convoca.

Y proviene de un trabajo mancomunado en el marco de la Comisión Nacional para la Moralidad y en el que confluyen el Ministerio del Interior, la Procuraduría, la Contraloría, la Defensoría, la Fiscalía General, el Consejo de Estado y el Ministerio de Justicia.

Este es un esfuerzo cuyo objeto es el fortalecimiento de las acciones de prevención y lucha contra la corrupción a través de herramientas de prevención, de cultura, de legalidad, corresponsabilidad, integralidad y buen manejo de recursos públicos.

Nosotros como Defensoría, queremos recalcar que no es de poca monta la cifra de 50 billones de pesos que le cuesta la corrupción cada año a Colombia.

Esas son las cifras que nos entrega la Secretaría de Transparencia de la Presidencia la República y llama gravemente la atención sobre todo en estas épocas en las cuales en virtud de la pandemia de Covid19 hay una recesión económica que afecta, como siempre sucede a los más pobres y a las más pobres del país.

El proyecto de ley por esto, no solamente es apoyado por la Defensoría del Pueblo, sino que constituye una herramienta fundamental, no solo para garantizar las arcas del patrimonio público sino en consecuencia los derechos fundamentales, especialmente los derechos sociales, económicos y culturales que los rodean.

Más que hacer un llamado sobre los distintos elementos que tiene el proyecto, quisiéramos resaltar dos puntos que son muy importantes, por un lado, la Defensoría del Pueblo quiere recalcar la importancia de que este proyecto inicie por la protección de las personas que denuncian los delitos de corrupción, lo que hemos oído a lo largo de la mañana es claro la importancia de hacer el llamamiento, de incentivar la denuncia.

Pero lo cierto es que en Colombia las personas que denuncian corrupción están expuestas a amenazas y riesgos de vulneración de sus derechos humanos, no se puede dejar a un lado que una de las hipótesis detrás de los motivos de los asesinatos de líderes y lideresas sociales de los cuales en 2020 la Defensoría del Pueblo reportó 186 casos, es justamente la investigación o denuncia de hechos de corrupción.

Es importante entonces este proyecto porque se enfocan la protección de estas personas, y se enfoca también en la protección de las personas que investigan, notifican, procesan y juzgan los delitos de corrupción y además se trata de proteger no sólo a ellos sino a todas sus familias.

Las vulneraciones contra ellos van desde el derecho a la vida, trabajo, integridad física y moral, el derecho a la intimidad personal, familiar, el honor e inviolabilidad del domicilio y por esto se hace tan indispensable que haya un proyecto de ley que circunde y proteja las personas que ejercen la veeduría ciudadana y que trabajan dentro del procesamiento de esas denuncias, porque de otra manera el sistema no va a hacerlo.

Otro de los elementos que nosotros recalcamos de este proyecto es que en este momento el costo de la investigación, el costo del procesamiento de las denuncias de corrupción es demasiado alto, lo vuelve ineficiente, y una burocracia como un sistema demasiado complejo que se nutre entre otras de la falencia de coordinación interinstitucional.

Este proyecto lo que pretende es adelantar un sistema de coordinación, de bases de datos, de bases de denuncias, de investigación conjunta para que el costo de la investigación resulte ser menor que los beneficios.

Y lograr por supuesto que el procesamiento de las denuncias y de la investigación no se convierta en un laberinto kafkiano, que no dé lugar a ningún resultado y que se pierda en incidentes, en recusaciones, en distintos procedimientos sino que efectivamente haya una agilidad que permita realmente recuperar los dineros públicos y de alguna manera demostrar que la corrupción si genera una responsabilidad.

Por otro lado manifestamos también la importancia de implementar un sistema de control de las personas jurídicas bajo el mecanismo de debida diligencia para los riesgos que promueva los principios de gobierno corporativo de la OCDE y los principios rectores sobre empresas y derechos humanos.

Este punto representa un avance fundamental hacia la consolidación de la corresponsabilidad de las empresas, y constituye una herramienta básica para conocer, gestionar y actuar sobre los distintos riesgos en que puedan incurrirse sobre derechos humanos y corrupción.

Asimismo, esto aplica para el fortalecimiento institucional a que hace referencia proyecto de ley, pero mire, yo quiero Presidente y Senadores hacer un llamado

de atención sobre este punto, el hecho de que empecemos a trabajar la corrupción no solamente como un delito de individuos, sino como una corresponsabilidad donde las personas jurídicas, las empresas, que de una u otra manera contribuyen a ello tengan una responsabilidad agravada.

No solamente por la Comisión, sino por la falta de la debida diligencia en la participación de esto, realmente nos constituiría como un punto de avance, como un ejemplo en la región, en lo que tiene que ver con aquello en lo cual tenemos que ir avanzando que es la relación entre derechos humanos y empresa.

La relación entre derechos humanos y empresa ya no es una cosa de buenos principios, ya no es una cosa de principios voluntarios, hoy en día ya es un tema jurídico, y realmente tiene que repercutir puntualmente lo que tiene que ver con la lucha contra la corrupción, porque esto no es una cosa de individuos.

Esto es una cosa organizada donde lo que hemos visto es que personas jurídicas de gran envergadura son las que están detrás de los casos más importantes denunciados de corrupción, la transparencia de la gestión pública mediante ejercicios de rendición de cuentas, el desarrollo de políticas de gobierno abierto, la creación de indicadores para mí del impacto de las políticas públicas, para lograr el goce efectivo de los derechos en el caso de víctimas de desplazamiento forzado de los presupuestos por resultado, la ley pliegos tipo son acciones que evidencian la preocupación general de este país.

Por ir progresivamente mejorando las condiciones en que se ejerce la función pública y así seguir consolidando las bases para el establecimiento de derechos y en particular para las personas y comunidades, entonces voy aprovechar para concentrarme en lo más importante, yo creo que en este momento histórico realmente hay una responsabilidad fundamental en luchar contra la corrupción.

Se nos avecina la recuperación del país y la necesaria inversión para sacar adelante todo el retraso económico que nos trajo la pandemia y las medidas necesarias para la pandemia, allí la colaboración armónica de las instituciones a través de una herramienta como esta es básica.

Yo creo que es importante sacar adelante este proyecto, no enfrascarnos en discusiones sobre pequeños conceptos y más bien tratar de ir perfeccionando eso en el camino de implementación de la ley, pero esta ley urge para el país, este proyecto es indispensable para poder enfrentar los problemas que se nos vienen con la necesaria recuperación económica que va a venir de la mano con una gran inversión de parte del sector público.

Este es nuestro llamado como defensoría del pueblo, por supuesto vigilantes de que se respeten los derechos humanos y de que siempre el debido proceso, la intimidad, y la presunción de inocencia y el buen nombre sean el marco de actuación de toda investigación que se realice en el país en esta materia.

Muchísimas gracias Presidente y a toda la Comisión.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Pierre Luna, Universidad Javeriana:

Doctor Germán Varón buenas tardes desde la escuela Javeriana de gobierno y ética pública ponerlos a disposición para poder acompañar dentro de este buen propósito del articulado del proyecto de ley frente a las dos observaciones que nosotros propusimos en términos de hacer un poco más amable el ejercicio de aproximación a la ciudadanía.

Estamos a disposición propone la acompañarlos en ese ejercicio.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora Carolina Botero, Directora Fundación Karisma:

Muy buenos días, muchísimas gracias señor Senador Germán Varón, muchas gracias y muchos saludos a toda la audiencia, quiero empezar reconociendo que estamos ante una norma muy importante y muy esperada, necesaria, y por eso quiero celebrar tanto el trabajo del gobierno como de todas las personas que trabajaron en su logro y a los congresistas que ahora deben iniciar su debate.

Mi intervención se va a centrar en los temas gruesos que creemos se puede mejorar en las disposiciones sobre protección de las personas informantes y agregar algunos comentarios al artículo 23.

En el documento de comentarios escritos que ya enviamos tenemos otros comentarios que seguramente lo van a complementar, antes de comenzar quiero reconocer que el tema de corrupción se aborda en este proyecto con una visión de desarrollo económico que está en línea con muchos de los compromisos que el país tiene.

Pero hacemos un llamado a que este tema sea uno en donde la relación con derechos humanos sea más evidente y mejor balance, especialmente en el capítulo primero, en esto muy en línea con lo que ya la Defensoría del Pueblo dijo.

El primer punto en el que quiero resaltar, es correctamente el proyecto de ley se ocupa de la protección de las personas e informantes en el primer capítulo, pero nos parece equivocado que en lugar de poner el foco en la protección de la persona, lo pone en el efecto, que es el incentivo que genera para que otras personas también entreguen información.

Esto que parece un juego de ¿qué fue primero, el huevo o la gallina? Sin embargo, no lo es, porque si no se protege a las personas realmente, no va haber incentivo, por tanto, aunque es cierto que el incentivo es claro para el desarrollo económico, que es el que mide el éxito, la realidad es que si no se protege a esa persona eso no ocurre.

El capítulo primero del entonces, revisarse para que en el centro esté la persona haciendo eco en la importancia que para Colombia tiene esto en particular, como dijo la Defensoría del Pueblo que recordó que el asesinato de los líderes sociales puede ser conectado con esa denuncia al poder y a la corrupción.

En ese sentido, tanto en el primero, como el segundo artículo, hay que reajustar el objeto de la ley, tiene que incluir expresamente la protección de las personas que se atreven a revelar los secretos del poder público y privado, y en el segundo el objetivo de la medida de protección, debe rehacerse el modo en que no se centre en el incentivo, sino en la persona, en una definición de la persona objeto de la medida que será amplia, que debe aceptar un alcance más allá de los actos de corrupción para incluir actos delictivos irregularidades, etcétera.

Y que tiene que ir mucho más allá de la protección laboral, como efectivamente incluso la ley lo hace para hablar de una protección integral, que reúne muchos otros elementos.

En estos casos además no puede ser solamente la persona que entrega la información, además de la familia que está mencionada en algunas partes del proyecto, no suficientemente tiene que hablarse también de aquellos que facilitan desvelar la información, con frecuencia son periodistas, medios de comunicación, organizaciones de la social civil y también ellos requieren algún tipo de protección.

Sobre la identidad de la persona informante, que sería mi segundo punto, quiero tocar tres, confidencialidad, anonimato, y canales de información, entonces, en materia de confidencialidad el principal problema del proyecto de ley, es que asume que la persona que informa está haciendo una denuncia y por tanto percibe como garantía de protección que, en un posible juicio, solo se revela la identidad de esa persona a las partes.

Porque el propósito legítimo que protege es el ejercicio del derecho a la defensa, sin embargo, este es equivocado, debe corregirse, si el propósito de la ley es proteger a las personas que hacen esta denuncia, sus derechos priman precisamente sobre los derechos de que pueda amenazarlo, develar entonces la identidad de esa persona debe ser siempre una decisión de la persona amenazada y solo de ella.

Si ella decide que quiere participar en el juicio de entonces pues ser una opción, pero realmente se le está desvelando la identidad es precisamente a la persona a quien ella teme, el error de la propuesta entonces es asumir esa protección a través de una confidencialidad que es develada a quien más temen.

Lo correcto es que el proyecto indique que la información, o que es a que se presenta, no puede ser considerada denuncia, ni el informante denunciante, y por eso se le protege, la información que se entrega, la investigación que las autoridades hagan, es la que debe sustentar sus acciones.

Adicionalmente si se llega a develar la identidad de la persona, no solamente debe haber acciones disciplinarias, deberían contemplarse también penales.

Sobre el anonimato, no sorprende que si bien en la motivación de la ley, se reconoce que ya en Colombia existen derechos y que la Corte lo ha desarrollado, se decida mantener, o es necesario mantener el anonimato, desarrollar esto, la legislación más moderna como la de la Unión Europea sí lo han hecho.

Finalmente, tan importante como garantizar la confidencialidad y el anonimato son los canales, la OCDE por ejemplo habla de tres tipos de canales, en sus recomendaciones indica que hay internos, externos, y hotlines, en el proyecto de ley tan solo se desarrollan los internos, no se desarrollan en los externos de los hotlines que permiten el tema del anonimato.

Es necesario que el proyecto de ley trabaje sobre los tres canales, incluso mecanismos de evaluación que permitan establecer si estos funcionan o no.

Mi último punto es el tema del artículo 23 en línea, como lo que ya dijo Transparencia por Colombia, creemos que, si bien tiene sentido seguir el dinero, es inconveniente la forma como está indicado, no se puede a través de facultades al ejecutivo abortar el riesgo que esta propuesta en concreto, tiene que ver con el alcance legítimo del acceso por parte del Estado a datos en manos de entidades del sector privado especialmente.

Pero en general, a centralizar en una sola entidad oficial una cantidad de datos, como les mencioné hay otros temas que profundizaremos en nuestro escrito, incluso detallándolo un poco más en uno nuevo.

Muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Julián Domínguez Rivera, Presidente Confecámaras:

Muchas gracias doctor Germán, muchas gracias por generar estos espacios de diálogo permanentes, donde el sector privado también puede participar por supuesto en temas que entrañan asuntos de interés nacional como este que usted ha venido abanderando desde hace tanto tiempo.

Un saludo en consecuencia a su señoría, a quienes están hoy en esta audiencia, a los honorables congresistas, me excusó porque tuve unos problemas de actualización de la versión del software y no podía entrar.

En primer lugar quisiera muy rápidamente señalar la importancia de este proyecto en un asunto que para nosotros ha sido fundamental, siempre hemos estado al lado de la transparencia que proviene de la formalización, que proviene de la buena información y creemos que en esto por ejemplo, ayer mismo representamos con la Presidencia de la República el pacto por la integridad.

Y creemos que este es el sentido de adelantar de manera eficiente trabajos por cuenta de la transparencia, de la actividad pública, pero por supuesto de su correlación que existe con los demás estamentos de la sociedad, donde está por supuesto también el sector empresarial.

Hay dos elementos que a nuestro juicio son muy importantes en este proyecto, los que tienen que ver con la pedagogía, creemos que es muy importante la confianza que genera la pedagogía en la institucionalidad, para recuperar precisamente eso que decía mi antecesora la palabra la confianza en la denuncia, la confianza en la sanción, y también la confianza en que la prevención es un asunto de suyo muy importante.

Y por eso la participación ciudadana que defiende el proyecto es para nosotros muy importante, Colombia tiene un déficit en información gigantesco, porque tiene un alto índice también de informalidad, en consecuencia eso genera opacidad en algunos casos generados simplemente por razones de seguridad, o en algunos casos por razones tributarias en fin.

Pero no es posible seguir teniendo un país que tiene que trabajar por la transparencia y al mismo tiempo mantener ocultos las condiciones como se desempeñan los negocios, las condiciones como se desempeñan las interacciones en la sociedad.

Queremos señalar, y creo que están celosos con el tiempo, cosa que me parece muy buena, señalar finalmente que creemos que es importante este registro de beneficiarios finales que recoge las recomendaciones que se hacen por parte del Gafi del grupo de acción financiera internacional en la cumbre anticorrupción de Londres del 2016, nos parece que este registro es fundamental y que es digamos la consecuencia eficiente de poder tener unos adecuados registros de quienes son precisamente sus beneficiarios que aparecen en ocasiones ocultos.

Creemos que la manera universal, centralizada genera en los registros de las cámaras de comercio y que han producido efectos espectaculares por ejemplo en materia de homonimia, donde la distribución sectorizada de los registros en el pasado por ejemplo, el RUN O el propio registro mercantil hacía que existieran bajo la misma denominación 40 y más establecimientos por cada uno de los lugares del país.

Puede generar una virtud gigantesca si este registro que en Buenahora trae el proyecto se asigna a las cámaras de comercio, creemos que es el colofón lógico de un registro que cada vez es más comprensivo en tanto que tiene el registro mercantil como el registro de entidades sin ánimo de lucro que a veces también son vehículos para la Comisión de delitos o la Comisión de prácticas corruptas y en consecuencia creemos que la universalidad, la posibilidad que se tiene de centralizar esta información.

El poder llegar al mismo tiempo a todos los rincones del país, para que efectivamente se pueda recaudar esa información sin problemas, y consolidarle mérito para que respetuosamente solicitemos esa introducción de

modificación en el sentido de asignar a las cámaras de comercio ese registro de beneficiarios finales.

No, felicitarlo Senador por esta iniciativa, lo mismo que a los ponentes y a los demás congresistas de la Comisión Primera y decirles que como siempre allí estaremos las cámaras apoyando estos buenos propósitos con nuestra gratitud y nuestro reconocimiento.

Muy amables.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Camilo Andrés Eraso Pulido de la Dirección General de Impuestos y Aduanas Nacionales:

Muchas gracias por la invitación, de antemano ofrecemos excusas por la ausencia el Director General, un saludo especial para todos los miembros directivos de la Comisión y para las demás personas que nos acompañan.

En virtud de nuestra exposición el día de hoy desde la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, queremos resaltar el ejercicio de construcción, sobre todo en el aspecto del capítulo número cuatro que tiene que hacer referencia al ejercicio de beneficiario final.

Esto con aras de aumentar la transparencia de las personas jurídicas y las estructuras y personerías jurídicas, este proyecto principal busca desarrollar las bases del principio de debida diligencia para las personas naturales contra las personas jurídicas, estructure personería jurídica y entidades del Estado que tenga la obligación de implementar un sistema de prevención de gestión o administración del riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo y proliferación de armas.

Asimismo, busca crear un concepto unificado de beneficiario final, que hoy en día está definido por varias entidades de gobierno, y cuya implementación práctica para los ciudadanos es difícil para coincidir sobre todos los elementos fundamentales con respecto a esta definición.

En ese sentido, desde la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales proponemos la creación del registro único de beneficiarios finales, el cual será administrado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y al cual tendrán acceso las entidades que en cumplimiento de sus funciones tanto legales como constitucionales ejerzan un proceso de inspección, vigilancia y control, o tengan funciones orientadas a combatir el lavado de activos, la financiación del terrorismo, el soborno transnacional, los conglomerados, o la intervención por captación autorizada.

Este articulado que proponemos en el capítulo número cuatro busca evitar que se utilice las personas jurídicas y estructuras sin personería jurídica para los delitos como el lavado de activos, la financiación del terrorismo, la evasión fiscal, la omisión de ingresos y otros delitos fiscales asociados.

En relación a esto el marco de contratación estatal es importante y necesario contar con información de beneficiarios finales de las personas jurídicas estructuras sin personería jurídica a quienes realmente son los que se benefician de un contrato estatal, de manera directa o indirecta.

Esto permitirá a las entidades que puedan vigilar de forma correcta la ejecución de los recursos y el uso de los mismos, por tanto lo que proponemos desde acá es en cumplimiento como tal de estándares internacionales como la cumbre anticorrupción que se llevó a cabo el 12 de mayo de 2016 en Londres en donde Colombia suscribió una serie de compromisos en la lucha contra la corrupción por parte de diferentes países y organismos internacionales y se comprometió a crear un registro central de beneficiarios finales de las empresas nacionales

y/o sucursales extranjeras en Colombia a fin de facilitar el acceso a la información del beneficiario final.

Asimismo, las recomendaciones del grupo de acción financiera de Latinoamérica Gafilat con la firma del memorando de entendimiento mediante la Ley 1186 de 2009 y la Sentencia en Revisión Constitucional C 685 de 2009, Colombia se obligó a reconocer y aplicar las recomendaciones del Gafi, por tal razón en esencia la información adecuada precisa y oportuna sobre los beneficiarios finales.

Pues todo se debe al cumplimiento de la Recomendación número 24 en donde se exigen la implementación de medidas en materia de prioridad para el reconocimiento de las personas jurídicas, asimismo la iniciativa de transparencia de industrias extractivas que es una iniciativa que promueve la transparencia en la gestión de los ingresos generados por la extracción de recursos naturales no renovables.

Lo cual exige a los países parte y en proceso de adhesión como Colombia, desarrollar políticas para identificar los beneficiarios finales de las inversiones en el sector extractivo, y en línea con el requerimiento 2.5 del estándar.

Asimismo ante la organización para la cooperación y el desarrollo económico OCDE Colombia ratificó mediante la Ley 1573 de 2012 la convención de cohecho de servidores públicos y extranjeros comerciales internacionales de la OCDE llevar a cabo la implementación para permitir el acceso a la información de los beneficiarios en aras de eliminar la obstaculización en la aplicación de las acciones contra el delito y en fracciones relacionadas con los temas de soborno transnacional.

Por todo lo descrito anteriormente, se suma el ejercicio de modernización de la DIAN en el cual se adelantan procesos que permitan no solo la articulación y las investigaciones que la DIAN llevará a cabo producto de su proceso de modernización materializado mediante el Decreto 1740 y dos del año inmediatamente anterior al cual crea nuevas unidades que permitan a la DIAN adelantar investigaciones tanto en materia de corrupción como en materia de delitos fiscales y aduaneros. Muchísimas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Tito Perilla Estrada, Ministerio de Justicia y del Derecho:

Muchas gracias honorable Senador Germán Varón Cotrino, primero presentar las excusas... Criminal y penitenciaría el doctor Carlos Arturo Ramírez Hincapié, desafortunadamente por compromisos internacionales no pudo asistir a esta importante audiencia, para nosotros desde el Ministerio de Justicia es necesario manifestar que nos unimos a lo ya manifestado por la doctora Beatriz Londoño, Secretaría de Transparencia, por el doctor Daniel Palacios Ministro del Interior, por los doctores Santiago López y César Reyes de la Superintendencia de Sociedades y la Superintendencia Financiera de Colombia y por el doctor Javier Gutiérrez Director de la UIAF frente a la importancia y la urgencia de aprobar esta iniciativa legislativa.

Este proyecto no solo contribuirá al cumplimiento a las obligaciones internacionales que Colombia tiene frente a diversos organismos como lo son el Gafi, Gafilat, y la OCDE, sino que brindará herramientas para una persecución integral de los delitos relacionados con la corrupción.

... Los mecanismos ya existentes y contribuirá hacia una lucha mucho más fuerte contra flagelo de la corrupción, desde el ministerio de justicia nos vamos dejar

pasar y felicitar también la introducción de medidas como el principio de debida diligencia, en las organizaciones privadas, la creación de la obligación para las entidades públicas de contar con sistemas de ética y transparencia en la gestión.

Los cuales deberán ser integrados a los planes MIPG ya existentes, el objetivo de este proyecto de ley aparte de darse herramientas al Estado para combatir la corrupción es precisamente fortalecer la transparencia de la gestión pública y ubicada Colombia en la vanguardia de la lucha contra la corrupción a nivel mundial.

En ese orden de ideas desde el ministerio manifestamos nuestro apoyo de la iniciativa y estamos también prestos honorable Senador Germán Varón a contribuir en cualquier aspecto pertinente para la ponencia.

Muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Andrés Jiménez, KPMG:

Muchísimas gracias honorable Senador, a los honorables Senadores, a los funcionarios públicos, a los demás intervinientes del sector privado, Andrés Jiménez en representación de LPMG y muy contento de poder participar en esta importante audiencia, lo hago solamente como representante del sector privado, sino como antiguo fiscal delegado contra las finanzas criminales.

Lo cual me permite darles unas reflexiones adicionales a las que llegamos como bien han señalado, en primer lugar complementar lo que ya de manera muy clara señala el Ministerio de Justicia, la UIAF, la Superintendencia y es la importancia que tiene desde el punto de vista internacional poner a Colombia a la altura de la jurisdicción que tiene herramientas avanzadas en lucha contra la corrupción.

Destacar el tema relacionado con la protección de denunciantes y sobre todo la posibilidad que tienen las superintendencias de establecer mecanismos de colaboración y las cifras que brinda la OCDE son bastante claras en mostrar que la mayoría de los grandes casos de corrupción se destapan, se revelan cómo se conocen producto de denuncias de estos denunciantes o producto de revelación de las mismas compañías.

Y ese es un tema que en la legislación nacional no estaba tan claro, y este es un tema que en la legislación nacional o se encontraba expreso y este es un mecanismo que no es solamente por cumplir una normativa internacional, sino que está probado estadísticamente que más del 25% de los casos a nivel internacional, se han detectado de esta manera.

Y cuando digo el 25% no es la segunda ni tercera, ni la cuarta causa, es la número uno, luego establecer algo que funciona es muy importante a nivel nacional, en segundo lugar, celebrar el fortalecimiento de las herramientas que se le dan a las superintendencias para el establecimiento de sanciones por temas de lucha contra la corrupción.

El monto de las multas por supuesto siempre es disuasorio, y eso ha sido también un tema que en otras jurisdicciones, o en otros temas como por ejemplo las que impone la Superintendencia de Industria y Comercio han mostrado que genera cambios en cuanto al actuar de las compañías.

Pero también es muy importante que en toda esta iniciativa relacionada con el establecimiento de programas de ética empresarial que ello no se quede únicamente como un saludo a la bandera, me explico, aquí estamos poniendo normas para aquellas entidades que cometen faltas, errores o inclusive están vinculadas con actos de corrupción y eso es muy importante.

Pero también es claro que hay ocasiones en las que normas que ha muy bien escritas, pero si no hay consecuencias por no tener esa clase de cosas, no hay los incentivos suficientes para hacerlo, y de pronto ahí sería importante que el honorable Senado de la República brindará claridad de ¿qué es lo que sucede si las compañías efectivamente no implantan estos sistemas?

La lucha contra la corrupción no puede quedar solamente en manos del sector público y en manos de las fiscalías y manos de las superintendencias, sino por supuesto el sector privado así también debe hacerlo, pero una recomendación es tener claro ¿qué pasa si una empresa no lo hace, y es que lo que queremos es que estos sistemas funcionen, que estos sistemas tengan herramientas, que tengan dientes y que no se conviertan únicamente en un manual de unas cuantas hojas en las compañías solamente por cumplir.

Entonces honorable Senador, no quiero ser repetitivo con las apreciaciones que ya han hecho los demás miembros del sector público y del sector privado, simplemente celebrar el liderazgo que ha tenido el gobierno nacional en coordinar las distintas entidades de control, en cuanto a un propósito común como lo es la lucha contra la corrupción y sobre todo celebrar que este sea un tema prioritario en esta legislatura y que se le brinden las herramientas a las entidades del sector público para poder continuar con esta tarea tan importante.

Con eso concluyo y muchísimas gracias.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Gracias a usted doctor Andrés por su intervención y esos aportes, tendremos en cuenta estos temas que usted plantea, la verdad es que nos parece que tiene razón en cuanto a la cobertura del proyecto y lo que tiene que ver no solo con el sector público, muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Juan Arturo González, ANDI:

Muchísimas gracias Senador Germán Varón, un saludo muy especial para todos ustedes los Senadores y en general a todos los asistentes agradecemos especialmente el espacio que se nos ha dado para participar el día de hoy, nuestros comentarios fueron ya enviados y radicados el día de ayer en la Secretaría la Comisión.

Inicio mi intervención diciendo que la Andi comparte la intención que impulsa el proyecto de incentivar la entrega de información, que denuncia, o testimonios sobre actos susceptibles de ser investigados y sancionados en el ámbito fiscal, disciplinario penal, así como prevenir la corrupción, capturar corruptos y resarcir los daños causados por los actos de corrupción en instituciones educativas, empresas y entidades públicas.

Adicional a lo anterior, queremos expresar algunas preocupaciones que tenemos y sobre el particular en relación con las medidas para protección laboral de trabajadores del sector privado que realicen denuncias, quejas o sean testigos o informantes en casos de corrupción.

El proyecto establece obligaciones que ya se encuentran incorporadas en la normatividad actual, o que digamos de forma voluntaria se han venido implementando por los empleadores como lo son primero el establecer un programa de transferencia y ética empresarial, segundo adoptar determinadas decisiones cuando se reciba alguna denuncia como el traslado dependencia o lugar de trabajo, la reubicación de la ciudad, adopción de teletrabajo, trabajo desde casa, otorgar permisos remunerados, salarios sin prestación de servicios, y demás que garanticen estabilidad laboral reforzada.

Tercero, adoptar un procedimiento en el cual los empleadores deban informar al Ministerio de Trabajo sobre las medidas adoptadas en la empresa para proteger al trabajador que se encuentra en estas circunstancias, la iniciativa define lo que se entiende por represalias en el sitio de trabajo de forma enunciativa.

En ese sentido sería más conveniente que se explicara, yo claridad o implementar un listado taxativo que genere mayor seguridad jurídica a las empresas, adicionalmente el proyecto abre la posibilidad de que la cancelación de una personería jurídica como sanción administrativa por la Comisión de los delitos mencionados en el artículo uno del proyecto ya sea de forma directa o indirecta.

En ese sentido respetuosamente sugerimos que este punto se ha evaluado con mayor detenimiento y se tenga en cuenta normas de derecho comparado en dicha evaluación, también se crea una no obligación de llevar a cabo medidas de debida diligencia que permitan diferenciar el beneficiario final a las personas naturales, entidades del Estado, personas jurídicas quedan implementar un sistema de prevención, gestión o administración de riesgo el lavado de activos, financiación del terrorismo y proliferación de armas o que tengan la obligación de entregar información al registro único de beneficiarios finales.

Es importante tener en cuenta al respecto que lo solicitado en este punto se está implementando actualmente mediante diferentes normas, las empresas en general venidas avanzando la consolidación de diferentes asuntos que buscan regular el proyecto, varios de estos avances han sido gracias a la implementación de los principios rectores de empresas y derechos humanos del pacto global.

Esto busca la responsabilidad de todas las empresas sea cual sea su tamaño, su sector, o el país en el que se encuentren, de respetar los derechos humanos, y de no producir impactos negativos en las poblaciones locales como también el acceso efectivo al remedio para víctimas de eventuales violaciones de los derechos humanos.

En la normativa actual se han establecido mecanismos de prevención y las empresas sobre gestión o administración del riesgo de lavado de activos, financiación del terrorismo, y proliferación de armas que tengan la obligación de entregar informes al registro único de beneficiarios finales, prueba de ello es la Circular Externa número 10000016 del 24 de diciembre de 2020 expedida por la superintendencia de sociedades en la cual se implementa el Sarlat y se amplía el número de obligaciones de obligados a implementar un sistema de autocontrol para evadir conductas tendientes a la financiación del terrorismo y el lavado de activos.

Finalmente no se debe olvidar en la legislación laboral se han establecido mecanismos como lo son el comité convivencia para resolver conflictos de acoso laboral y proteger a los trabajadores de esta conducta e incluso se establece un fuero de la interposición de la queja hasta de seis meses después, a su vez las empresas han implementado canales de ayuda psicológica, líneas éticas y procesos de denuncia para prevenir y ayudar a las víctimas de diferentes conductas.

Reiteramos nuevamente nuestra consideración de que este proyecto de ley es conveniente, y sugerimos que en su trámite se tenga en cuenta los puntos anteriormente expuestos y el incentivar los mecanismos jurídicos con los que ya cuenta nuestra legislación para continuar la transparencia en las conductas empresariales.

Muchísimas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor César Barrera Ávila - Director Consultoría Política y de Comunicaciones:

Muchas gracias doctor Germán, doctor Pinto Presidente de la Comisión, a nuestro respetado Secretario y los demás integrantes y miembros de la Comisión y asistentes al foro, voy a tratar de ser muy breve, en primer lugar aclarar que esta intervención, la hago de manera personal, no represento específicamente a nadie, pero sí como una persona experta, que trabaja en general con el sector privado y he recogido en varias ocasiones las experiencias y las observaciones que es del sector privado en general que se hacen sobre esta clase de proyectos.

Felicitar de nuevo al doctor Germán por esta iniciativa y a los demás autores, entidades y demás siempre me lugar decir que es muy importante el tema de los estímulos a las personas que hagan denuncias en estos temas de corrupción.

Como lo exponía alguien al principio de la audiencia, en otros países estos temas de estímulos para los denunciantes han funcionado perfectamente, y de hecho nuestras entidades de control han tomado cartas en el asunto y tanto las contralorías municipales, la Contraloría Distrital de Bogotá y la Contraloría General tienen en sus estructuras divisiones especiales para que haya una mayor participación ciudadana dentro del control fiscal. Esto es muy importante y fortalecer esos mecanismos es muy valioso en la lucha contra la corrupción.

En segundo lugar, quiero decirles que aparte de la protección a los denunciantes de la sociedad civil, pues también es para pensar hacia futuro en un tipo de garantías no solo de protección, sino de estímulos económicos para que las personas hagan de estas denuncias algo más serio y digamos un poco más eficiente la participación ciudadana.

Pasando al tema central de esa explicación breve que quiero hacer, sigo teniendo como alguno de ustedes ya lo conocen una preocupación sobre lo que significa el tema de la corrupción y el tema que varias contralorías y la oficina de transparencia han denominado uno de los flagelos más graves de nuestra administración pública.

Como lo mencionaba alguien anteriormente, varios contralores, si la Presidencia de la República habla de que en este país se pierden 50 billones de pesos anualmente por temas de corrupción para medir solamente el impacto de esto, pues estamos viendo que la reforma tributaria se está haciendo un esfuerzo grandísimo para que el Gobierno recaude 18 billones de pesos que se necesitan.

Entonces, la importancia de tomar medidas sobre esto es grandísima en estos momentos, pasando a otro tema es muy importante para el sector privado y para personas que estudiamos en estos temas entrar a considerar dentro estos proyectos de ley el tema de los contratos y los convenios inter administrativos.

Esta es una figura que tiene muchas observaciones, y que es necesario entrar a vigilar y tomar las previsiones a través de esta clase de proyectos, tanto en el sistema de salud, como en cualquier otro sistema que requiera control es muy importante la prevención, ya mis antecesores han hablado de ese tema, es mejor prevenir que curar.

Y desde luego cualquier medida que se tome a posteriori después de que se ha descubierto un hecho de corrupción es importante, pero también es muy importante tomar prevenciones para prevenir la corrupción, en este tema las modalidades de licitaciones, digamos evadir la licitación es a través de los contratos inter administrativos y demás no deja de ser un riesgo.

Es muy importante tomar ejemplos como el que está sucediendo con la pandemia, en el cual se habla de más de

30 billones de pesos de inversión de los cuales la mayoría han sido a través de contratos inter administrativos.

Por esta razón, nosotros quisiéramos que se hiciera un mayor control a los convenios interadministrativos y que los convenios interadministrativos cada vez tengan una similitud más aproximada a lo que son las licitaciones abiertas, los convenios administrativos son limitantes en cuanto a la información a la veeduría pública, y en cuanto a la participación, porque desestimula la participación de las empresas privadas.

Es necesario entonces en este sentido de equiparar los mecanismos de participación, para los convenios interadministrativos con los mecanismos que se establecen claramente las licitaciones públicas, también es necesario revisar la capacidad que tienen las entidades públicas para realizar y ejecutar estos convenios inter administrativos, es un asunto que no es menor en la medida en que cada vez este mecanismo es más utilizado por la administración pública.

Lo otro y ya quisiera terminar con esto, otra observación que hago sobre los convenios interadministrativos son los costos que tienen para la administración pública en cuanto al costo que significa la administración, también limita los convenios interadministrativos, o vigilar los más evita la creación de clubes de proveedores que tanto daño le han hecho a nuestros recursos públicos.

Y finalmente establecer mecanismos como el control de costos y los estudios a los costos para dar paso a los principios de la administración pública que son transparencia, economía irresponsabilidad.

Finalmente, si me quedan 10 segundos, me atrevo a lanzarme con un asunto respecto a los personeros municipales, puede que no sea un asunto de esta ley, pero sí de pronto futuro, no hay nada más importante en una empresa, en una autoridad más importante que un auditor, entonces es un llamado de atención para que de pronto se explore la participación de otras profesiones dentro de las personas que se han designadas como personeros municipales, otras profesiones que pueden ser contabilidad, economía, etcétera que guarden garantías sobre la función de los personeros.

Doctor Germán, muchas gracias por esta oportunidad, un saludo a todos y bienestar para todos.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Muchas gracias a usted doctor César, me alegra verlo nuevamente, tiene el uso de la palabra la doctora Rosita Gómez a nombre de la Procuraduría General.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora Rosa Elvira Gómez Lugo, Procuradora Delegada, Procuraduría General de la Nación:

Buenos días a todos y a todas los honorables congresistas, el Presidente de la Comisión Primera honorable Senador Miguel Ángel Pinto, a la honorable Senadora Paloma Valencia y el ponente del proyecto honorable Senador Germán Varón y a todas las personas participantes que están en esa audiencia.

La Procuraduría General de la Nación, tiene dentro de sus funciones constitucionales el deber de investigar y sancionar los hechos de corrupción que afecten el debido funcionamiento del Estado, es por esta razón que ha participado de manera comprometida en la formulación del proyecto 341 junto con el Gobierno nacional y los demás órganos de control que hacen parte de la Comisión Nacional de Moralización para Modernizar y mejorar las herramientas de lucha contra la corrupción y desmoralización del servicio público.

Es nuestro deber como órgano disciplinario no escatimar esfuerzos para luchar en contra de la corrupción,

ese flagelo que tanto daño le ha hecho Colombia, este proyecto que es el resultado del trabajo de la Comisión Nacional de Moralización contiene avances en materia de lucha contra la corrupción y por eso desde ahora planteamos nuestro apoyo decidido en su trámite ante el Honorable Congreso de la República.

Es necesario que los honorables congresistas apoyen esta iniciativa que, si bien puede ser objeto de mejoras, desde su visión inicial solo propone medidas positivas para que el Estado se fortalezca en la moralización del servicio público y en la prevención, investigación y sanción efectiva de los actos de corrupción.

Esta iniciativa regula entre otros asuntos aspectos de procedimientos disciplinarios para fortalecer la actuación de la Procuraduría de la investigación y sanción de los actos de corrupción, las inhabilidades y obligaciones de transparencia en contratación estatal, no me voy a detener en las demás, porque ya aquí mis antecesores lo han hecho con suficiencia.

Solamente, sí creo que es necesario resaltar dentro de estas medidas aquellas que tienen un impacto directo en la función de la Procuraduría, como órgano disciplinario, en primer lugar, se contempla modificaciones al procedimiento disciplinario del nuevo Código General Disciplinario, la Ley 1952.

Este proyecto de ley contiene unas modificaciones al término de prescripción de la acción disciplinaria, según la gravedad de la conducta investigada para que las faltas de mayor gravedad tengan un plazo de investigación más amplio que le permita a este organismo de control investigar y sancionar de manera efectiva los actos de corrupción.

Además, contiene una dosificación más detallada de los tiempos de sanción que se pueden imponer en los procesos disciplinarios según el tipo de falta cometida y el grado de culpabilidad, es necesario que estas modificaciones se apruebe lo más pronto posible para evitar hacia algún tipo de impunidad.

En segundo lugar se le asignan a la Procuraduría algunas funciones con respecto a la protección de los denunciantes y testigos de hechos de corrupción, en el marco de las investigaciones disciplinarias obligadas por la denuncia, o en aquellas donde el testigo presta su testimonio.

Esas funciones que permiten a este órgano de control acompañar al denunciante o testigo para que no sufra retaliación es por su colaboración en la investigación, en tercer lugar que habla el proyecto también sobre el tema de registro único de beneficiarios finales pero creo que esto ya lo ha mencionado suficientemente.

El proyecto de ley queda también un hondo fortalecimiento del ministerio público, como una cuenta especial administrada por la Procuraduría, que tendrá el propósito de financiar las inversiones para fortalecer las funciones preventivas, disciplinarias y de intervención que realice la entidad para cumplir con su mandato constitucional.

De esta manera la Procuraduría General de la Nación está comprometida con el trámite de este proyecto, y es por esta misma razón que ha venido trabajando de la mano en las últimas semanas con la Secretaría de Transparencia y con el ponente del proyecto el honorable Senador Germán Varón para hacer algunas modificaciones al proyecto inicial que permita mejorar las medidas que están previstas en esta iniciativa.

Con este trabajo en conjunto, estas modificaciones que ya han sido discutidas contemplan la aplicación del poder

preferente de la Procuraduría en las Investigaciones contra los Denunciantes o testigos de hechos de corrupción.

Con relación a las reformas que proponemos en la Ley 1952 que contiene el nuevo Código Disciplinario, es necesario destacar que la Procuraduría también está considerando formular las modificaciones que son necesarias para adecuar el ordenamiento jurídico interno de la orden de la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitían la Sentencia del 8 de julio de 2020.

Este trámite legislativo puede ser una oportunidad para cumplir con la implementación de estas modificaciones, en suma la Procuraduría General de la Nación tiene completa seguridad de que este proyecto de ley solo contempla aspectos positivos para el fortalecimiento institucional en materia de investigación y sanción de los hechos de corrupción.

Por lo anterior, nuestro mensaje al honorable Congreso con las modificaciones que trae la primera ponencia para que así el Estado pueda combatir la corrupción de manera eficaz y certera.

Creo que ya por el tiempo, muchísimas gracias Presidente y honorables congresistas.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora Beatriz Londoño, Secretaria de Transparencia:

Muchas gracias señor Presidente, pues agradecer a todas las personas que han participado en esta audiencia, que han intervenido, hemos tomado nota de todas las áreas, desde la Vicepresidencia de la República la doctora Marta Lucía Ramírez de Rincón, nos ha encomendado una tarea súper clave, de trabajar con usted en todos los temas necesarios para consolidar esta tarea, este proyecto de ley de la Comisión Nacional de Moralización.

Hay unos temas neurálgicos, radicamos centrales, sobre los que se ha mencionado reiteradas intervenciones, el registro de beneficiarios finales, este es un registro que se trabajó en el seno de la Comisión técnica de la Comisión Nacional de Moralización, conocemos que de manera internacional hay una discusión permanente de y análisis sobre si el mismo puede ser público o privado.

Todos esos análisis los tuvimos presentes y prevaleció el derecho fundamental, el derecho a la reserva de la información, un tema importante que consolida la actuación de todas las entidades, las superintendencias, es este tema de supervisión, de ética y de los programas de ética empresarial para desarrollar de manera uniforme y homogénea en todas las entidades obligadas y sometidas a inspección y vigilancia.

Hoy en día hay unas con mayores requisitos que otras, la idea es trabajar entonces a partir de esta obligación que se prevé con todas las sanciones que cada uno de los procesos de las entidades de supervisión e inspección tienen previstos dentro de sus estatutos o dentro de sus normas funcionales.

Igualmente, el tema de los contratos y convenios administrativos, quisiéramos mencionar que desde la Vicepresidencia se impulsó y lo acabo de expedir el señor Presidente de la República la Circular 001 de 2021 en donde se llama a las entidades incluso aquellas que por ley no aplican, incluso para esas personas que no tienen la obligación de aplicar la contratación estatal en esos contratos interné extractivos se aplique como buena práctica los pliegos tipo.

Una medida que ha demostrado transparencia y efectividad contra la corrupción, muchas gracias Senador.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Jair Alejandro Parada Díaz, Corporación Viva la Ciudadanía:

Buenas tardes ya, a todos y a todas, agradecer el espacio que abre de la Comisión Primera para discutir este importante proyecto, y para ser muy breve, dado que ya varios de los temas se han tocado, nos gustaría solo abortar un punto muy pequeño en lo referente al artículo 23 que habla sobre el centro de análisis de lucha contra la corrupción.

Y es plantear los interrogantes que nos surgen alrededor de este, uno, sí es necesario realmente crear este centro análisis dado que existen otros mecanismos de trabajo interinstitucional dentro de los órganos del Estado, entre la Fiscalía, la Procuraduría, y la Contraloría, que pueden ser utilizados en razón de dos cosas.

La primera, es que estamos hablando de crear una nueva institución, que dentro de la explicación en la exposición de motivos del proyecto no nos queda claro, por qué es necesaria, en ese punto creemos que debe abordarse con mayor profundidad la finalidad del centro análisis crudos, plantear cuál realmente es el objetivo de este, dado que ya tenemos tres entidades, otros órganos de control encargados de generar acciones de lucha contra la corrupción.

Aquí nos queda la duda, de si es necesario un nuevo órgano interinstitucional que en términos generales puede llevar, o puede plantearse como una disminución en la capacidad efectiva del Estado a generar un nuevo ordenamiento burocrático que puede tener repercusiones negativas en vez de tener impactos positivos en la lucha.

Y el segundo, es porque utiliza las facultades extraordinarias conferidas en el artículo 150 de la Constitución Política para crear este órgano, y creemos que es un error plantear que, si es un órgano interinstitucional y plantearlo en la lógica de que este puede tener algunos desarrollos y algunos derechos como es el derecho a la intimidad o el habeas data, este deberá darse mediante unas facultades extraordinarias al Presidente de la República.

En eso creemos que es erróneo plantear ese punto de vista, y consideramos que de ser así debería darse o por una reglamentación en el Congreso de la República, por la creación, ya sea de una ley orgánica o demás que permita una amplia deliberación y que este no termine cayéndose por su propio peso de la Corte Constitucional.

No siendo más Senador, sería solamente ese punto.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Muchas gracias, comparto con usted Alejandro esa inquietud, no parece que sea lógico hilar otro tipo de estructura, como lo revisaremos, y creo que las facultades no son propiamente lo que a mí no me parece se le van a otorgar al Presidente, el Congreso está instituido para establecer esa estructura.

Muy amable, no sé si alguien más desea intervenir, muchas gracias señor Secretario, a los colegas, Senadores, a los ciudadanos que participaron en esta audiencia muy amables por los aportes, haremos un texto, que ustedes por medio de la página el Congreso podrán conocer y esperamos que puedan hacer sus observaciones, o reiterarlas, si existen otros elementos para mejorar el proyecto.

Gracias a todos, muy amables por su participación y señor Secretario muchas gracias por su ayuda, sin usted no hubiera sido posible, gracias a todos.

De conformidad con la Ley 5ª de 1992, se publican los documentos radicados en los correos de la Comisión

Primera del Honorable Senado de la República. comisionprimera@gmail.com y/o comision.primera@senado.gov.co, se envía los archivos a los honorables Senadores miembros de la Comisión Primera de Senado.

Proyecto de ley 341 de 2020

Observaciones Audiencia Pública

- ✓ Modificaciones en los procesos de radicación de denuncias ante los entes de control, en especial ante la Fiscalía, para que permitan ser más ágiles y que los ciudadanos puedan hacerle seguimiento.
- ✓ Incluir a las Veedurías Ciudadanas dentro de las entidades de consulta y recepción y atención de denuncias y demás observaciones en casos de posibles hechos de corrupción.
- ✓ Dar a las Veedurías Ciudadanas el carácter de ser Auxiliares del Ministerio Público y Agentes Oficiosos, para que de oficio adelanten en nombre de los ciudadanos las respectivas recepción de las presuntas irregularidades, verificaciones iniciales, la respectiva radicación y acompañamientos en el proceso.
- ✓ Solicitar especial protección para los Veedores Ciudadanos como líderes y lideresas sociales por parte de la Fiscalía y en especial de la UNP, por las continuas amenazas y la alta exposición al riesgo por las eficientes labores adelantadas por nosotros, los Veedores Ciudadanos.
- ✓ Solicitar de manera especial, la vinculación de la Supertransporte, pues dentro de los organismos de control como las Superintendencias, no vinculan a la Supertransporte, ya que hemos podido evidenciar que todos y cada uno de los procesos que se adelantan dentro de los organismos de tránsito e incluso aquellos que son tercerizados, presentan indicios serios de focos de corrupción, para que al vincular a la Supertransporte se le dé las respectivas atribuciones para que tengan el total control y supervisión de todos y cada uno de los organismos de tránsito a nivel nacional ya que a la fecha los organismos de tránsito no son objeto de control por parte de esta Superintendencia de Transporte.

veeduría de honorarios



DOCUMENTO

"Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y otras disposiciones"

(Proyecto de Ley No. 341 de 2020 Senado)

La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), inspirada en el bien común, en la democracia participativa y en la búsqueda del mayor desarrollo y beneficio social para los colombianos, se permite presentar sus opiniones con respecto del Proyecto de Ley de la referencia.

La ANDI comparte la intención que impulsa el proyecto de incentivar la entrega de información, queja, denuncia o testimonio sobre actos susceptibles de ser investigados y sancionados en ámbito fiscal, disciplinario o penal; así como prevenir la corrupción, capturar a corruptos y resarcir los daños causados por los actos de corrupción en instituciones educativas, empresas y entidades públicas. Adicional a lo anterior, encuentra preocupante, entre otros puntos, los siguientes aspectos:

- El artículo 11 del Proyecto establece medidas para la protección laboral de trabajadores del sector privado que realicen la denuncia, queja o sean testigos o informantes sobre actos de corrupción. Por lo que se establecen obligaciones que ya se encuentran establecidas en la normativa actual o que de forma voluntaria se han venido implementando por los empleadores, tales como: (i.) instaurar un canal de denuncias, quejas o información de actos de corrupción por parte de sus trabajadores; (ii.) establecer un programa de transferencia y ética empresarial; (iii.) adoptar algunas decisiones cuando se reciba una denuncia: traslado de dependencia o lugar de trabajo, reubicación de la ciudad, adoptar el teletrabajo o trabajo desde casa, conceder vacaciones, otorgar permisos remunerados, salarios sin prestación de servicios y demás que garanticen estabilidad laboral reforzada; y (iv.) adoptar un procedimiento en el cual los empleadores deben informar al Ministerio de Trabajo sobre las medidas adoptadas en la empresa para proteger al trabajador que se encuentre en esta circunstancia.
- Asimismo, define lo que se entiende por represalias en el sitio del trabajo de forma enunciativa. Sería más conveniente que se explicara con mayor claridad o implementar un listado taxativo que genere mayor seguridad jurídica a las empresas.



DOCUMENTO

- Abre la posibilidad de la cancelación de la persona jurídica como sanción administrativa por la comisión de los delitos mencionados en el artículo 1 del Proyecto, ya sea de forma directa o indirecta. Sugerimos que este punto sea evaluado con mayor detenimiento y se tengan en cuenta normas de derecho comparado.
- Establece una nueva obligación de llevar a cabo medidas de debida diligencia que permitan identificar el beneficiario final, a las personas naturales, entidades del Estado, personas jurídicas, que deban implementar un sistema de prevención, gestión o administración del riesgo de lavado de activos, financiación del terrorismo y proliferación de armas o que tengan la obligación de entregar información al Registro Único de Beneficiarios Finales. Este punto se está implementando actualmente por medio de diferentes normas.

En este sentido, es importante tener en cuenta que las empresas han venido avanzando en la consolidación de diferentes asuntos que busca regular el proyecto. Varios de estos avances han sido gracias a la implementación de los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos, del Pacto Global. Estos buscan la responsabilidad de todas las empresas, sea cual sea su tamaño, su sector o el país en el que se encuentren, de respetar los derechos humanos y de no producir impactos negativos en las poblaciones locales como también el acceso efectivo al remedio para las víctimas de eventuales violaciones de los derechos humanos.

Asimismo, en la normativa actual, se han establecido mecanismos de prevención en las empresas sobre gestión o administración del riesgo de lavado de activos, financiación del terrorismo y proliferación de armas o que tengan la obligación de entregar información al Registro Único de Beneficiarios Finales. Prueba de ello es la Circular Externa número 100-00016 del 24 de diciembre de 2020 expedida por la Superintendencia de Sociedades en la cual se implementa el SAGRILAFT y se amplía el número de obligados a implementar un sistema de autocontrol para evitar conductas tendientes a financiación del terrorismo y de lavado de activos.

Por último, no se debe olvidar, que, en la legislación laboral, se han establecido mecanismos, como lo son el Comité de Convivencia para resolver conflictos de acoso laboral y proteger a los trabajadores de estas conductas e incluso se establece un fuero desde la interposición de la queja y hasta seis (6) meses después (Ley 1010 de 2006). A su vez, las empresas han implementado canales de ayuda psicológica, líneas éticas y procesos de denuncia para prevenir y ayudar a las víctimas de diferentes conductas.



DOCUMENTO

En conclusión, consideramos que este Proyecto de Ley es conveniente. Sin embargo, deberían tenerse en cuenta los puntos anteriormente expuestos e incentivar los instrumentos jurídicos con los que ya cuenta nuestra legislación para continuar la transparencia en las conductas empresariales.

Cordialmente,

Alberto Echavarría Saldarría
Vicepresidente de Asuntos Jurídicos y Sociales

Marzo 2021



La finalidad de nuestra intervención, solicitar a la Honorable Comisión que se realice una extensión en los temas que el proyecto a otros temas que inicialmente no se han considerado, en este caso los contratos y convenios interadministrativos.

En nuestra visión es de gran importancia extender el proyecto de ley, para complementar el esfuerzo legislativo, no solamente al establecimiento de normas de protección a denunciantes y otros aspectos muy importantes, sino también a la consideración de tocar a profundidad aspectos directos de las habilitaciones y formas que la ley 80 prevén para la realización de la contratación estatal.

Uno de estos aspectos en el cual no se ha logrado avanzar, es en la **tendencia conceptual**, especialmente en el ámbito empresarial, para que las oportunidades y capacidades del sector privado respecto al sector público en esta clase de contratos se equipara buscando la igualdad de oportunidades.

La intención es demostrar que es indispensable realizar un proceso en el que sean claros los principios de Transparencia, Economía y Responsabilidad, asuntos que de alguna manera se diluyen en las figuras de contratación directa a través de los mecanismos de contratación interadministrativa.

Este asunto de los estudios previos, casi que desaparece al contratar con este modelo, especialmente el asunto del estudio de costos y la realidad de los precios que necesariamente se distorsionan bajo esta modalidad, lo cual finalmente dificulta la actuación de los organismos de control.

Decantando la exposición, se hace necesario establecer mecanismos de prevención, lo que significa en la práctica, por ejemplo, de estudio de mercado previo a la contratación y/o ejecución de los contratos interadministrativos, puesto que es necesario que se analicen las condiciones del mercado con el fin de que los precios de las empresas privadas logren ser competitivos, convirtiéndose estos necesariamente en un referente del mercado, para evitar así los "clubes de proveedores" que se están conformando no solo en las regiones sino acaso también en el sector central.

Puntualmente nos referimos a lo siguiente:

Modifique el artículo 2, numeral 4, literal C de la ley 1150 de 2007, que se refiere a contratos interadministrativos, para exigir los estudios de mercado en cualquier contrato interadministrativo, y este quedaría así:

Ley 1150 de 2007 (ARTÍCULO 2 NUMERAL 4)

4. Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos:

- a) Urgencia manifiesta;
- b) Contratación de empréstitos;

César Barrera Ávila
Director
Carrera 12 # 116 – 36 (301)
cesarbarrera@cbsgroup.us



c) Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas de los mismos tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos. Se exceptúan los contratos de obra, suministro, encargo fiduciario y fiducia pública cuando las instituciones de educación superior públicas sean las ejecutoras. Estos contratos podrán ser ejecutados por las mismas, siempre que participen en procesos de licitación pública o de selección abreviada de acuerdo con lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del presente artículo, "en todo caso los contratos interadministrativos deberán contar con un estudio de mercado".

JUSTIFICACIÓN

Como lo menciona Sanguineta en su documento sobre "los contratos y convenios interadministrativos y las incidencias disciplinarias en la contratación directa." Conforme a lo estipulado en el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, la Contratación Directa se refiere a una forma de contratación contemplada en la norma.

Hincapié la define "Como el procedimiento de selección reglado que sigue los principios de la selección objetiva, pero rodeado de una publicidad limitada o parcial, por el alcance restringido que tiene la invitación a contratar, la cual se dirige a unos pocos escogidos por la administración... Aspecto que resalta frente a la licitación, donde la convocatoria es abierta, para todo el mundo; en la contratación directa, además que la invitación puede ser más o menos restringida, los términos, los actos y los plazos son más flexibles." (PALACIO HINCAPIE, Juan Ángel. La contratación de las entidades estatales. Editorial Librería Jurídica.)

Los postulados de la función pública, en cuanto a contratación estatal, y con base a la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, deben regirse en concordancia a los fines que tiene el Estado. Tales postulados, haciendo énfasis en el seguimiento y la vigilancia deben ser con base a los principios de: **Transparencia** por cuanto es necesario que el proceso de contratación se realice de forma justa y equitativa. **Ejiciencia** puesto que los recursos deben ser administrados de una forma segura y adecuada siguiendo la finalidad de la contratación. **Honestidad** ya que, en cuestiones normativas, el proceso debe ser íntegro y responsable. Debe tener además **Preparación** ya que es pertinente planificar y preparar debidamente el fin, con base a las necesidades del contrato. De igual forma si el proceso no es llevado en la forma que se tenía previsto deberá tener las sanciones necesarias para su corrección.

Ahora bien, con base a la Ley 80 de 1993, los Contratos Estatales, en los cuales sólo es necesario que una de las partes sea parte del Estado, partiendo de la base de los convenios de la administración pública. En este orden de ideas, es necesario referirse a los Contratos Interadministrativos, en los cuales (según Sanguineta) se presenta un acuerdo de voluntad en el que cada una de las partes suplía la necesidad de la otra, aclarando que una de ellas debe ser una Entidad Pública.

Es en esta parte donde evidenciamos la necesidad de realizar un estudio de mercado previo al proceso de otorgamiento del contrato interadministrativo, puesto que es de suma importancia hacer una estructuración óptima con base a los estudios previos necesarios para el contrato. Todo con respecto también, al principio de publicidad, ya que resulta fundamental tener el debido proceso en las actuaciones administrativas, procurando tener información certera y transparente. Es decir, que con el fin de proteger los recursos y realizar un proceso técnico seguro, es necesario

César Barrera Ávila
Director
Carrera 12 # 116 – 36 (301)
cesarbarrera@cbsgroup.us



CONSEJERÍA NACIONAL DE COMERCIO
 tener en cuenta la justificación financiera, técnica y jurídica del contrato interadministrativo con un estudio previo de mercado.

Bibliografía:

- SANGUINETE PEÑA, Joice del Carmen. "Los contratos y convenios interadministrativo y las incidencias disciplinarias en la contratación directa." Universidad Militar Nueva Granada. 2015.
- PALACIO HINCAPIE, Juan Ángel. La contratación de las entidades estatales. Editorial Librería Jurídica.

EN SEGUNDO LUGAR.

Quisiera en segundo lugar, solicitar a la comisión consideras ya sea en este proyecto o en proyectos similares, la extensión de profesiones a los organismos y funcionarios de control, específicamente respecto a los pensioneros, a otras profesiones que, con su formación profesional y experiencia, puedan cumplir los objetivos de los organismos de control, tal como se ha establecido en las normas para ser elegido contralor general de la república. Para ello invitamos a la comisión, a revisar por ejemplo las actuaciones de los revisores fiscales tanto en las entidades públicas como privadas, extendiendo esta posibilidad a otras profesiones.

César Barrera Ávila
 Director
 Carrera 12 # 116 - 36 (301)
 cesarbarra@cbagroup.us



públicas, y es por eso que resulta ineludible asegurarla en el marco del tratamiento de formación de leyes. América Latina y el Caribe está avanzando en este sentido: 16 países son parte de OGP (Alianza para el Gobierno Abierto), entre ellos Colombia, desarrollando planes de acción con compromisos basados en los pilares de transparencia, colaboración y participación.

Por lo tanto, estimamos necesario discutir en ese espacio la adecuación de ciertos aspectos del proyecto de ley que nos convoca. Teniendo en cuenta nuestra experiencia y conocimiento técnico en materia de transparencia y rendición de cuentas, haremos especial énfasis en el contenido del proyecto que hacen mención a los mecanismos institucionales de prevención, sensibilización e instancias de transparencia y acceso a la información pública en el combate a la corrupción.

Es por ello, que a continuación desarrollaremos nuestras recomendaciones y observaciones que solicitamos se tengan en consideración durante el tratamiento del proyecto.

CAPÍTULO IV: BENEFICIARIOS FINALES

1. Incorporación del concepto de Personas Políticamente Expuestas (PEP)

Es sumamente valioso incorporar al texto del proyecto lo estipulado en el Decreto 1674 de 2016 sobre la responsabilidad de las Personas Políticamente Expuestas (PEP). En este sentido, la Entidad del Estado y la persona natural, persona jurídica o estructura sin personería jurídica que tenga la obligación de entregar información al Registro Único de Beneficiarios Finales (RUB) debe identificar e informar la presencia de Personas Políticamente Expuestas en la estructura y/o control de personas jurídicas o estructura sin personería jurídica con la que se celebre un negocio jurídico o contrato estatal. Dicha información deberá integrarse al ya mencionado Registro Único de Beneficiarios Finales.

Además, aconsejamos ampliar el universo de Personas Políticamente Expuestas. Es estrictamente necesario que se considere como tal a toda persona que tenga parentesco de consanguinidad y/o afinidad lineal en cualquier grado y consanguinidad y/o afinidad colateral hasta el 4 grado inclusive con los funcionarios indicados en el artículo 2.1.4.2.3 del mencionado decreto.

Avenida Entre Ríos 238 3E, Buenos Aires (1079), Argentina. Tel. + (5411) 5216-4547

WWW.DIRECTORIOLEGISLATIVO.ORG | WWW.DLAAMERICAS.ORG



Colombia | Proyecto de Ley n.º 341 de 2020 Senado

Observaciones y comentarios

Fundación Directorio Legislativo

A la Mesa Directiva,
 De la Comisión Primera
 Del Honorable Senado de la República de Colombia

De nuestra consideración:

En nombre y representación de la Fundación Directorio Legislativo, vengo a formular observaciones y alegar circunstancias que estimamos de interés respecto del Proyecto de Ley 341-20, "por medio del cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y otras disposiciones", el cual fue radicado ante el Senado el 29 de octubre de 2020 por el Poder Ejecutivo y enviado a la Comisión Primera del Senado el 19 de noviembre de 2020.

Consideramos que la presentación de este proyecto significa un paso importante en la lucha contra la corrupción. El articulado refuerza un enfoque preventivo y de fortalecimiento institucional, integrando soluciones innovativas y reformulando instrumentos ya existentes para mejorar la acción del Estado en el combate a la corrupción.

Asimismo, celebramos la Resolución N.º 08 de la Comisión Primera del Senado que convoca a Audiencia Pública esta iniciativa, considerando que este proyecto "abarca temas de interés nacional y por lo tanto se hace necesario escuchar a las personas naturales y jurídicas sobre los temas que son objeto de modificación por esta iniciativa".

Resulta fundamental para una democracia deliberativa la apertura de una instancia de participación ciudadana durante la elaboración del texto por parte del Poder Legislativo. En este sentido, consideramos indispensable que representantes de la política, la academia y la sociedad civil podamos expresar nuestros distintos puntos de vista y dialogar en base a las distintas ideas que se presentan, para así lograr el mejor texto posible para la ley. La participación de la sociedad civil es un pilar fundamental en el paradigma de gobierno abierto, ya que permite un mayor involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones

Avenida Entre Ríos 238 3E, Buenos Aires (1079), Argentina. Tel. + (5411) 5216-4547

WWW.DIRECTORIOLEGISLATIVO.ORG | WWW.DLAAMERICAS.ORG



2. Definición de Beneficiario Final

Sugerimos incorporar apartados aclaratorios a la definición de Beneficiario Final para mejorar la interpretación y, así, definir de mejor manera el alcance del concepto. En tal efecto, los enunciados "actuando individual o conjuntamente" y "ejerza el control sobre la persona jurídica por cualquier otro medio" incluidos en los incisos 1 y 2 del artículo 20 del proyecto de ley deben clarificarse por medio de definiciones, acepciones legales o ejemplos prácticos.

3. Accesibilidad al Registro Único de Beneficiarios Finales (RUB)

La puesta en marcha del Registro Único de Beneficiarios Finales (RUB) es un avance fundamental para la lucha contra la corrupción pero su acceso no debe ser habilitado exclusivamente a entidades del Estado. Resulta fundamental que el registro sea abierto al público y pueda ser consultado, descargado, analizado y reutilizado por cualquier persona interesada sin acreditar derecho alguno o interés particular. Si el registro no fuera publicado peligran las estrategias de lucha contra la corrupción: es preciso entender que no sólo es importante que los órganos de control del Estado cuenten con estos datos para poder hacer su trabajo sino que también resulta fundamental que la ciudadanía pueda acceder a la información completa y en formatos abiertos para poder desarrollar tareas de monitoreo cívico.

Sumado a ello, dicho registro deberá estar disponible en el portal web institucional de la autoridad de inspección y vigilancia, a fin de tener la mayor exposición posible, y publicarse conforme con estándares internacionales de datos abiertos.

En caso de establecerse restricciones al acceso a ciertos datos contenidos en el RUB, las mismas deberán fundamentarse únicamente en aquellas derivadas de la Ley 1712 de 2014 y de legislación vigente en materia de habeas data.

4. Obligación de suministrar información

Sostenemos que es estrictamente necesario regular los procesos de suministro y carga de información impuestos a los sujetos obligados mediante resoluciones reglamentarias y llevar adelante instancias de capacitación a personal interviniente fin de lograr un criterio unificado.

Avenida Entre Ríos 238 3E, Buenos Aires (1079), Argentina. Tel. + (5411) 5216-4547

WWW.DIRECTORIOLEGISLATIVO.ORG | WWW.DLAAMERICAS.ORG



Nuestra experiencia en la materia, particularmente en cuanto registros de declaraciones juradas patrimoniales y de interés, nos demostró que uno de los principales desafíos al establecer un registro de datos es la falta de uniformidad de criterios en el llenado de formularios preestablecidos. Por ello creemos esencial que estas consideraciones estén en el texto del proyecto para impulsar su marcha.

CAPÍTULO V: SISTEMAS DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN, ARTICULACIÓN Y COLABORACIÓN PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

1. Observatorio Anticorrupción de la Secretaría de Transparencia.

1.1. Recursos y capacidades

Para que en efecto este Observatorio cumpla con las funciones asignadas, es importante que a la Secretaría de Transparencia se le dote de las capacidades técnicas, presupuestales y humanas para tal fin.

1.2. Carácter de la entidad, integración y funciones

Creemos pertinente la definición clara y precisa del carácter del Observatorio, sus competencias y funciones. Asimismo, debería establecerse en el mismo proyecto de ley o de forma reglamentada quiénes y cuántas podrían ser autoridades del observatorio, así como su proceso de designación e integración. Creemos que es fundamental que, entre las autoridades del Observatorio se incluya la designación de personas provenientes de organizaciones de la sociedad civil con competencia en la materia, con el fin de promover la representación ciudadana en la toma de decisiones, fomentando así la diversidad en respuesta a las demandas sociales y la agenda pública.

1.3. Accesibilidad a información clasificada

Con el fin de generar una eficaz y correcta medición y análisis de las tipologías del fenómeno de la corrupción por cada sector, resulta necesario que el Observatorio Anticorrupción tenga acceso a información clasificada o reservada que guarde relación con dicho fenómeno, siempre y cuando mantenga la confidencialidad y protección de la misma. Teniendo en consideración que en muchas ocasiones la información clasificada sobre Seguridad Nacional podrían contener datos importantes que puedan analizarse para mejorar los

Avda. Entre Ríos 258 SE, Buenos Aires (1073), Argentina. Tel. + (5411) 5219-4547

WWW.DIRECTORIOLEGISLATIVO.ORG | WWW.DLAAMERICAS.ORG



la reglamentación de la ley. Resulta necesario que el Proyecto de Ley defina de forma concreta cómo se daría cumplimiento a este requerimiento.

CAPÍTULO VII: FORTALECIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

1. Campañas de difusión, comunicación y sensibilización

Se podría incluir un apartado adicional mediante el cual la Secretaría de Transparencia desarrolle y fomente campañas de promoción, comunicación y sensibilización de forma continua en Ética Pública, Integridad y Transparencia, así como también asegurar la difusión de los principios rectores establecidos en la presente Ley, con el objeto de visibilizar y concientizar sobre la temática a las personas que se desempeñan en la función pública, en particular, y a la población, en general. Los contenidos de las capacitaciones y campañas deberán mantenerse actualizados en el marco de las políticas, estándares internacionales y buenas prácticas sobre Integridad, Ética Pública y Transparencia.

Para finalizar y por todo lo expuesto, solicito que, en el marco de la presente convocatoria a audiencia pública y a los efectos de poder desarrollar las observaciones, se me incluya en el listado de oradores y oradoras de dicha instancia que tendrá lugar el día jueves 18 de marzo de 2021 desde las 09:00 hs.

Sin otro particular, lo saludamos atentamente.

Noel Alonso Murray

Noel Alonso Murray

Directora Ejecutiva - Fundación Directorio Legislativo

Avda. Entre Ríos 258 SE, Buenos Aires (1073), Argentina. Tel. + (5411) 5219-4547

WWW.DIRECTORIOLEGISLATIVO.ORG | WWW.DLAAMERICAS.ORG



sistemas de prevención para la corrupción, resulta pertinente que el Observatorio tenga un acceso oportuno y confidencial a dicha información.

2. Sistema de detección y alertas para combatir el incremento patrimonial no justificado de servidores públicos. Acceso y análisis de la información.

Para la creación de este sistema, es necesario primero consolidar al SIGEP del DAFP como un sistema de información digital y unificado disponible en formatos abiertos, que permita la recolección y difusión de la información básica de los servidores públicos, así como la información sobre las declaraciones de bienes, rentas y conflictos de intereses. Se recomienda tener un nico sistema de información que centralice la recolección y sistematización de la misma.

Por otro lado, a fin de facilitar el acceso a la información pública que obra en poder de las entidades de gobierno, consideramos oportuno unificar el procedimiento de solicitud mediante un sistema digital compartido entre los diversos sujetos obligados.

CAPÍTULO VI: PEDAGOGÍA PARA LA PROMOCIÓN DE LA TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

1. Pedagogía en establecimientos educativos para la promoción de la participación ciudadana en transparencia y lucha contra la corrupción

Consideramos que la iniciativa educativa sobre participación ciudadana para la transparencia y lucha contra la corrupción, debería centrarse en la elaboración de una propuesta por parte de la Secretaría de Transparencia definida junto a Sociedad Civil, considerada en sentido amplio, que utilice la información elaborada por el Observatorio y otros insumos.

Se recomienda agregar un artículo que promueva difusión de la ley 1712 de 2014, y focalizar parte de la iniciativa educativa en enseñar a los estudiantes sobre su derecho de acceso a la información pública, e incorporar también la formación en ética pública y transparencia en los contenidos educativos.

2. Necesidad de establecer un programa definido de capacitación de estudiantes

Se podría incluir un apartado adicional que defina el programa a través del cual se capacitará a los estudiantes sobre la temática. Se podría estipular el diseño y el contenido en

Avda. Entre Ríos 258 SE, Buenos Aires (1073), Argentina. Tel. + (5411) 5219-4547

WWW.DIRECTORIOLEGISLATIVO.ORG | WWW.DLAAMERICAS.ORG



Comisión Primera <comision.primer@senado.gov.ar>

Tema de la ponencia de la Dra. Diana Richardson Peña - Directora General de la Agencia ITRC en el Proyecto de Ley No. 341 de 2020.

Vladimir Ruzynke Castaño <vruzynke@itrc.gov.ar>
Para: <comision.primer@senado.gov.ar> <comision.primer@senado.gov.ar>
Cc: Diana Patricia Richardson Peña <drichardson@itrc.gov.ar>

17 de marzo de 2021, 15:47

Buenas tardes:

La Directora General de la Agencia ITRC, presentara ponencia donde se resalta la importancia y relevancia de la Agencia del Inspector General de Tributos, Rentas y Contribuciones Parafiscales - ITRC, para así proponer la inclusión y modificación de unos artículos en el Proyecto de Ley No. 341 de 2020 Senado, alineados con el objetivo del proyecto e importantes para prevenir actos de corrupción y reforzar la articulación y coordinación de las entidades del estado, garantizar el oportuno y efectivo acceso a la información que se requiere por parte de la Agencia ITRC para el ejercicio de su función de control y contribuir con sus resultados a la lucha interinstitucional contra la corrupción.

Cordialmente,





Bogotá D.C., 17 de marzo de 2021

Bogotá, 17 de marzo de 2021

Señor Presidente
 Miguel Ángel Pinto Hernández
 Comisión Primera Permanente de Senado
 Ciudad

Referencia: Expresión de interés en participar en audiencia pública

Respetado Señor Presidente:

El Instituto Internacional de Estudios Anticorrupción agradece la oportunidad de participar en la audiencia pública que adelanta la Comisión Primera con ocasión del trámite legislativo del Proyecto de Ley 341 de 2020, por medio del cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y otras disposiciones. Al respecto, me permito expresar el interés de nuestra organización en abordar los siguientes temas, compartiendo nuestra posición técnica sobre los mismos:

1. Protección de denunciantes.
2. Régimen sancionatorio sobre personas naturales y jurídicas.
3. Reforma a la Ley 1778 de 2016 y a la Ley 2014 de 2019.
4. Transparencia sobre beneficiarios finales.
5. Propuesta de incluir la figura de los Acuerdos de Desistimiento Diferidos.

Dada la complejidad de los temas y el nivel de detalle técnico que requiere la discusión alrededor de estos asuntos, pediríamos de la forma más cordial un espacio de 10 minutos para hacer nuestra presentación.

Cordialmente,

Handwritten signature of Camilo Enciso Vanegas.

Camilo Enciso Vanegas
 C.C. 80.086.658 de Bogotá D.C.,
 Director
 Instituto Internacional de Estudios Anticorrupción

(+571) 7968763 | Calle 71 # 5-41 Oficina 202, Bogotá D.C. - Colombia | contacto@iusticiacorrup.org



Comentarios generales

La obligación de proteger a personas quejas, denunciantes e informantes de actos irregulares, de corrupción o delictivos.

Los servidores públicos, particulares, periodistas y medios de comunicación que permitan conocer información pública sometida a reserva sobre actos de corrupción o violaciones a los derechos humanos deben ser protegidos. No obstante, escándalos mediáticos recientes lejos de destacar el importante papel de los informantes, quejosos, alertadores o "whistleblowers" que, con su valiente acción desvelan hechos de corrupción para proteger el interés público, han terminado sepultados por los esfuerzos institucionales por castigar a estos últimos. El Estado no solo no los protege, sino que los persigue.

En medio de tales escándalos hemos presenciado la persecución judicial de quien desveló secretos vinculados con el rol de corrupción de Odebrecht en Colombia y murió en extrañas circunstancias; supimos del arresto de los dos funcionarios de la Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL de la Policía Nacional- Dijn- que destaparon la #Neopública; nos enteramos de la destitución del sargento que entregó a los siete soldados que violaron a una niña embera; y más recientemente supimos del llamado a indagatoria que hizo la Fiscalía General a quien destapó un caso de censura en el sistema de medios públicos y que estaba acompañada de acciones contra la organización que canalizó su denuncia.

Estas noticias envían el mensaje de que no es buena idea revelar los secretos del poder, y lo peor, retratan el foco del hecho de corrupción para ponerlo en quien filtró la información y concretamente en el castigo que recibirá por atreverse a tanto. Como en las historias de la mitología griega en las que Dioses iracundos castigaban al mensajero de las malas noticias. Quien carga con el reproche es quien destapa los delitos, no quien los comete.

Sea esta la oportunidad para advertir sobre la urgencia de contar con un marco jurídico garantista para la protección de las personas que alertan e informan casos de interés público sobre ilegalidades o irregularidades. Estas personas deben ser protegidas, no castigadas, por un imperativo ético, pero también por honrar compromisos internacionales del Estado colombiano que han estado ante el legislativo ya en un par de ocasiones pero no han avanzado.

Transversal 22A # 59-44 Piso 1 | Teléfono (57 1) 257 6946 | Bogotá, Colombia
<https://karisma.org.co>



Bogotá D.C., 16 de marzo de 2021

Senado de la República
 Comisión Primera Constitucional Permanente
 Miguel Ángel Punto Hernández
 Presidente

REF: Comentarios para la audiencia pública sobre el "proyecto de ley n. 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,

Carolina Botero, directora de la Fundación Karisma, me permito presentar comentarios para participar en la audiencia pública que tendrá lugar el día 16 de marzo de manera virtual.

Fundación Karisma es una organización de la sociedad civil colombiana que busca "garantizar la protección y promoción de los derechos humanos y la justicia social en relación con el diseño y uso de las tecnologías digitales. Para este fin, aportamos importantes habilidades interdisciplinarias técnicas, analíticas y de incidencia, además trabajamos en estrecha colaboración con otros".

A continuación desarrollamos nuestra posición frente al proyecto, especialmente en lo relacionado con la protección de las personas que informan, se quejan o alertan sobre situaciones irregulares, de corrupción o delictivos, de interés público, en los términos del proyecto de ley n. 341 de 2020 "Por medio del cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y otras disposiciones".

Cordialmente,

Carolina Botero
 Directora
 Fundación Karisma
carobotero@karisma.org.co

Transversal 22A # 59-44 Piso 1 | Teléfono (57 1) 257 6946 | Bogotá, Colombia
<https://karisma.org.co>



La propuesta legislativa que se discute en 2021 en el Congreso colombiano busca llenar este vacío, sin embargo, a primera vista se ha hecho más esfuerzo por cumplir con las obligaciones vinculadas con compromisos anticorrupción o de lavado de activos que con el elemento de protección a las personas que se arriesgan a desvelar esos secretos peligrosos y ese balance debe recuperarse.

Los compromisos y obligaciones de Colombia a la luz del derecho internacional

La Convención Interamericana contra la Corrupción, ratificada por Colombia en 1998, incluye la obligación de proteger a estas personas y a su entorno. En el último informe sobre el cumplimiento de esta Convención, expedido en 2017¹, se recomienda a Colombia legislar para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción y proteger a sus denunciantes y testigos a partir de la ley modelo de la OEA y de sus documentos explicativos.

Por su parte, en su informe anual de 2003 la Relatoría Especial para Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA)² afirmó que "los denunciantes (whistleblowers) que siendo empleados gubernamentales, divulgan información sobre violaciones del ordenamiento jurídico, casos graves de corrupción, la existencia de una amenaza grave para la salud, la seguridad o el medio ambiente, o violaciones de derechos humanos o del derecho internacional humanitario deberán estar protegidos frente a sanciones legales, administrativas o laborales siempre que hayan actuado de buena fe".

En cuanto a la Convención contra la Corrupción de la ONU, ratificada por Colombia en 2005, se resalta que incluye compromisos para la protección de estas personas y también tiene mecanismos de seguimiento a esos compromisos por los Estados.

Más recientemente el proceso de incorporación de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) también le recordó al país que proteger a estas personas es importante visto ahora desde el desarrollo económico. En la lista de las buenas prácticas que debe tener un país para unirse a OCDE se encuentra contar con legislación en esta materia.

De hecho, durante el proceso adelantado por Colombia para formar parte de la OCDE, se advirtió del vacío en la regulación interna y las evaluaciones periódicas le han recordado esta ausencia en varias oportunidades -la última vez en diciembre de 2019-. Efectivamente, en el informe de seguimiento de fase 3 en Colombia "Implementing the OECD Anti-Bribery

¹ http://www.oas.org/es/ia/cib/medios/docs/mecic5_colombia_inf_esp.pdf
² http://www.oas.org/es/cib/lexpression/docs/informes/anuales/2014_04_22_14_2013_ESP_FINAL_WE_B.pdf

Transversal 22A # 59-44 Piso 1 | Teléfono (57 1) 257 6946 | Bogotá, Colombia
<https://karisma.org.co>

**Fundación
Karisma**

Convention⁹, se afirma que en el país hay "resistencia" a legislar para proteger a estas personas. Este informe va más allá e indica que estas personas enfrentan en Colombia una situación "hostil", y que los casos mediáticos sobre retaliación contra informantes producen efectos disuasorios en otras personas, todo ello, según la OCDE constituye "una barrera en la lucha contra la corrupción".

Los Estados que se precian de ser democracias han reconocido que los denunciantes o alertadores representan un control efectivo al poder. La importancia de protegerlos fue resaltada en el informe sobre el tema del Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Naciones Unidas¹⁰, David Kaye, en 2015. En dicho informe se da cuenta de que para 2015, 60 Estados contaban con una legislación de este tipo y en los siguientes años la Unión Europea expidió una Directiva y así sus países miembros han debido adoptar medidas que seguramente alimentaron ese número en forma considerable si hicieramos las cuentas a día de hoy. Es decir, Colombia está en mora de tramitar esta legislación y por tanto la iniciativa debe ser felicitada.

Ahora bien, en todos los documentos internacionales señalados la persona es el centro y eje de esta medida, se reconoce que aunque existe la obligación para cualquier persona de denunciar los delitos de los que tenga conocimiento, lo cierto es que con demasiada frecuencia hacerlo, sobre todo en espacios donde las asimetrías de poder y el secreto priman, supone un alto riesgo. La protección del interés público -más allá incluso de la corrupción económica-, la posibilidad de exigir rendición de cuentas e integridad tanto en lo público como en lo privado dependen con frecuencia de que algunas personas estén dispuestas a correr ese riesgo y por eso estas leyes debe tener en el centro y como eje la protección de las personas que deciden informar, quejarse, alertar, entregar información sobre actos irregulares en el sector público o privado.

Comentarios específicos

Los siguientes comentarios han tomado como marco estos estándares internacionales y compromisos internacionales, han buscado inspiración en otras leyes e iniciativas de la sociedad civil¹¹, y se ocupan en especial y en concreto del objetivo de protección a estas personas a quienes como sociedad no podamos abandonar.

Sugerimos en primer lugar, fortalecer la exposición de motivos para incorporar los compromisos de derechos humanos del país, indicando que esta ley responde también a las preocupaciones que desde 2003 ha manifestado la OEA sobre los "whistleblowers" y

⁹ <http://oecd.org/boia/comision/Columbia-Phase-3-Report-ENG.pdf>
¹⁰ <https://www.un.org/press/docs/2015/150502.html#:~:text=7/07/2015,Lang:es>
¹¹ Particularmente la propuesta de Xnet una organización de la sociedad civil española <https://xnet.es/web/proteccion-ley-proteccion-integral-alertadores/>

Transversal 22A # 59-44 Piso 1 | Telefax (57 1) 257 6946 | Bogotá, Colombia
<https://karisma.org.co>

**Fundación
Karisma**

razonablemente, denuncie, informe o presente queja sobre dichos actos o testifique sobre los mismos.

Comentario: Este artículo anuncia el objetivo de las medidas de protección pero lo hace de forma confusa al concentrarse en incentivar la entrega de información, queja, denuncia o testimonio y no en la protección de la persona que queda relegada a una mención difusa al final.

Cualquiera de los documentos que forman los estándares internacionales en la materia parten con la definición sobre en quién recae la protección, y anuncian que ésta debe ser amplia porque, precisamente, es la protección la que incentiva que se informe sobre actos irregulares, de corrupción o delitos. Por tanto, este artículo debe dejar claro que se busca proteger a estas personas de manera integral y haciéndolo es como se incentiva la entrega de información, debiendo aclarar que la protección va más allá de lo laboral. Adicionalmente, en línea con buenas prácticas internacionales - como la ley irlandesa que es elogiada en este aspecto por la ONU- debe quedar claro que no importa la motivación de quien denuncia.

Finalmente, como se explicará más adelante, no puede denominarse a esta persona "denunciante", por tanto esa palabra debe ser suprimida, así como "denuncia", esto deberá hacerse en todo el texto del proyecto de ley.

Solicitamos: sustituir el artículo 2 por el siguiente texto.

Artículo 2. Objetivos de la medida de protección. Con el fin de incentivar la prevención y sanción de los actos irregulares, de corrupción y delictivos se busca proteger integralmente al servidor público y, en general, a cualquier persona que, de buena fe y razonablemente, informe o presente queja sobre actos susceptibles de ser investigados y sancionados en el ámbito fiscal, disciplinario o penal, por delitos contra la administración pública, el patrimonio económico, el medio ambiente, el orden económico y social, la financiación del terrorismo y de grupos de delincuencia organizada y, faltas o infracciones disciplinarias relacionadas con estas conductas. También comprenderá la información por hechos o conductas de soborno transnacional en los términos de la Ley 1778 de 2016 y demás normas que la modifiquen o adicionen. La motivación para dar a conocer la información es irrelevante a los efectos de determinar si se trata de una revelación que merece protección o no.

Transversal 22A # 59-44 Piso 1 | Telefax (57 1) 257 6946 | Bogotá, Colombia
<https://karisma.org.co>

**Fundación
Karisma**

acoge recomendaciones formuladas desde la ONU. En general al justificar lo relacionado con la protección de las personas que informan sobre actos irregulares se puede hablar de los compromisos internacionales que incluyen las observaciones de la OCDE como se explicó más arriba.

Sobre el Artículo 1. Objeto de la ley

Artículo 1. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto adoptar disposiciones tendientes a prevenir los actos de corrupción, a reforzar la articulación y coordinación de las entidades del Estado y a recuperar los daños ocasionados por dichos actos con el fin de asegurar promover la cultura de la legalidad e integridad y recuperar la confianza ciudadana y el respeto por lo público.

Comentario: En línea con las obligaciones internacionales descritas, la protección a las personas que informan, entregan información o se quejan de actos irregulares, de corrupción o delictivos debe ser una parte central de esta ley y debe estar reconocido desde el inicio. Adicionalmente debería extenderse el alcance, no solo hablar de actos de corrupción sino también de actos irregulares en general y de los delictivos también. Este alcance debería ajustarse a lo largo de todo el texto del proyecto de ley.

Solicitamos: Agregar esa expresión al objeto; "La presente ley tiene por objeto adoptar disposiciones tendientes a proteger a personas informantes de actos irregulares de corrupción o delictivos, prevenir estos actos, reforzar la articulación y coordinación de las entidades del Estado y a recuperar los daños ocasionados por dichos actos con el fin de asegurar promover la cultura de la legalidad e integridad y recuperar la confianza ciudadana y el respeto por lo público".

Sobre el Artículo 2. Objetivos de la medida de protección.

Artículo 2. Objetivos de la medida de protección. Incentivar la entrega de información, queja, denuncia o testimonio sobre actos susceptibles de ser investigados y sancionados en el ámbito fiscal, disciplinario o penal, por delitos contra la administración pública, el patrimonio económico, el medio ambiente, el orden económico y social, la financiación del terrorismo y de grupos de delincuencia organizada y, faltas o infracciones disciplinarias relacionadas con estas conductas. También comprenderá la denuncia o información por hechos o conductas de soborno transnacional en los términos de la Ley 1778 de 2016 y demás normas que la modifiquen o adicionen. Adicionalmente, busca proteger en el ámbito laboral y personal al servidor público o a cualquier persona que, de buena fe y

Transversal 22A # 59-44 Piso 1 | Telefax (57 1) 257 6946 | Bogotá, Colombia
<https://karisma.org.co>

**Fundación
Karisma**

Sobre el artículo 3 "Medidas de protección a quejosos, denunciantes o quien informe de actos de corrupción"

El proyecto de ley señala que quejosos, denunciantes o quien informe de actos de corrupción "podrán ser objeto de medidas de protección física que debe orientar el Estado, previa evaluación del riesgo, a través de la entidad competente que corresponda".

Comentario: Aunque la protección física es importante para cualquier persona que esté amenazada, esta previsión debe ir más allá y consagrar una protección integral que le corresponde desplegar al Estado, y no puede tratarse de una actividad meramente facultativa.

Adicionalmente, se debe señalar que los jueces también tienen la potestad para ordenar y solicitar de oficio, según corresponda, la aplicación de medidas provisionales y cautelares de protección y de seguridad cuando considere que estas personas o su familia están en peligro.

Solicitamos: Complementar el artículo para que se comprometan con una protección integral e incluya facultades judiciales de medidas provisionales y cautelares.

Sobre el artículo 4. Protección de identidad de los quejosos, denunciantes o quien informe actos de corrupción:

Artículo 4: Protección de identidad de los quejosos, denunciantes o quien informe actos de corrupción: Con el fin de promover la entrega de información y por la seguridad y protección del quejoso, denunciante, informante o testigo que suministre información, la autoridad competente adoptará las medidas que protejan la identidad o los datos que permitan la identificación del quejoso, denunciante o informante, salvo que cuente con autorización de éstos para la divulgación de su identidad. Cuando hubiere lugar y habiéndose conformado el litigio, únicamente las partes del proceso podrán conocer la identidad del quejoso o testigo, para la posibilidad de controvertir la prueba oportunamente, en aras de salvaguardar el derecho de defensa de la persona afectada. Las partes no podrán revelar la identidad de la persona protegida y mantendrán el deber de confidencialidad sobre su identidad. Las personas que revelen la identidad del quejoso, denunciante o del testigo cuya identidad se encontrara protegida, estarán sujetos a la responsabilidad disciplinaria contenida en el artículo 48 de la Ley 734 de 2002 o de las normas que regulen este tipo de responsabilidad, sin perjuicio de las medidas penales a las que haya lugar.

Transversal 22A # 59-44 Piso 1 | Telefax (57 1) 257 6946 | Bogotá, Colombia
<https://karisma.org.co>

Fundación Karisma

Comentario. La confidencialidad de la identidad del denunciante es clave para su protección. Ahora bien, en determinados casos, permitir que la información sea entregada de manera anónima es también una forma de proteger al denunciante. En la parte motiva de la ley se justifica la omisión por la que la entrega de información se pueda hacer bajo el manto del anonimato porque ya está regulada en la ley 734 de 2002 y el artículo 69 del Código de Procedimiento Penal. Además, indica que la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la no exclusión absoluta de las denuncias anónimas y estableció dos condiciones: i) que los hechos revistan las características de una conducta sancionable, sin incurrir en elementos valorativos y ii) medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia de un delito o falta.

En Colombia entonces informar anónimamente es un derecho y por tanto no se explica que esta ley no lo desarrolle o no establezca la forma como esto se aplica en el caso en concreto.

La ONU⁶ señala que la denuncia anónima es especialmente importante cuando "el potencial denunciante no confía en la capacidad de los mecanismos jurídicos existentes para protegerlo contra represalias y no desea divulgar públicamente la información, y permite centrarse en los elementos de la revelación más que en la persona." Este contexto parece especialmente diseñado para un país como Colombia y, como también lo dice la ONU, resulta que estas personas deben tener las mismas protecciones que quienes actúan bajo confidencialidad, incluso si se desvela su identidad posteriormente.

Desarrollar esta protección no es ajeno a las legislaciones en el mundo. La OCDE⁷ menciona que, aunque no es generalizada la protección por el anonimato en los países que analizaron, sí existen legislaciones donde esto se acoge y desarrolla, como lo obligó no hace mucho la Directiva para los miembros de la Unión Europea.

Entonces, consideramos que no regular esta modalidad de entrega de información no es una buena decisión. Es precisamente en esta ley que se debe recoger tal garantía porque en la actualidad el anonimato es una forma eficaz de proteger a quien informa. El anonimato le da la oportunidad a la persona de conservar mayor control sobre la protección de su identidad -para evitar represalias, por ejemplo- sin trasladar esa responsabilidad a un tercero que es lo que sucede en el modelo de confidencialidad.

De otra parte, es necesario indicar que, con el fin de garantizar la confidencialidad de la identidad de la persona, la información o queja que se presente no deberá ser considerada denuncia ni el informante tendrá la calidad de denunciante toda vez que, como lo establece este artículo, para protegerlo no será preciso en ningún momento revelar su identidad. Precisamente lo que deberá hacer esta ley es garantizar que este hecho, el de mantener la

⁶ https://www.un.org/en/oa/saarch/view_doc.asp?symbol=A/70/361/M.ang-S
⁷ <https://www.oecd.org/corruption/48872967.pdf>

Transversal 22A # 59-44 Piso 1 | Teléfono (57 1) 257 6946 | Bogotá, Colombia
<https://karisma.org.co>

Fundación Karisma

confidencialidad de la identidad de la persona informante -o no conocerla- no puede considerarse una vulneración de los derechos de defensa u otros derechos de las personas implicadas en los hechos informados. Precisamente, se está protegiendo a quien entrega información que puede dar inicio a una investigación y adelantar los procesos correspondientes. La decisión sobre desvelar su identidad debe ser siempre y en todo momento una decisión exclusiva de la persona que entregó la información, se quejó o alertó sobre actos que van contra el interés público.

Solicitamos: Complementar el artículo 4 para incentivar y promover que las entidades públicas y privadas establezcan la posibilidad de presentar información en modalidad de anonimato.

Sustituir lo relacionado con el proceso penal de modo que la información o queja que se presente no deberá ser considerada denuncia ni el informante tendrá la calidad de denunciante, toda vez que, como lo establece este artículo, para protegerlo no será preciso en ningún momento revelar su identidad. Esto además no podrá considerarse que vulnera derechos de defensa u otros derechos de las personas implicadas en los hechos informados.

Sobre el artículo 23 "Centro de Información, Análisis y Reacción Inmediata Interinstitucional de Lucha contra la Corrupción"

Artículo 23. Centro de Información, Análisis y Reacción Inmediata Interinstitucional de Lucha contra la Corrupción. De conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 10 de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para crear un Centro de Información, Análisis y Reacción Inmediata Interinstitucional de Lucha contra la Corrupción, el cual tendrá acceso a los sistemas de información y bases de datos de las diferentes entidades públicas o privadas, de manera oportuna y en tiempo real, permitiendo hacer seguimiento eficiente a los recursos públicos en todos sus ciclos, desde su fuente hasta su ejecución, los proyectos, planes, programas públicos y privados que tengan impacto público, y contará con medios de comprobación con la ciudadanía sobre la entrega de bienes y servicios. Cada entidad deberá garantizar la interoperabilidad o intercambio de información de forma ágil y eficiente. Parágrafo. Los organismos de control podrán compartir información relevante para la lucha contra la corrupción y coordinar acciones conjuntas, en el marco de su autonomía e independencia y sus funciones constitucionales y legales.

Transversal 22A # 59-44 Piso 1 | Teléfono (57 1) 257 6946 | Bogotá, Colombia
<https://karisma.org.co>

Fundación Karisma

Comentario: Este artículo señala que se creará un centro que reúna las fuentes de información públicas y privadas que se encuentren asociadas a la ejecución del gasto público y que su reglamentación se surtirá por el ejecutivo en tanto que le confiere facultades extraordinarias para hacerlo en un plazo máximo de seis (6) meses.

Creemos que una previsión de este tipo debe poder surtir un trámite legislativo concienzudo y meditado. Aun cuando entendemos la necesidad de "seguir el dinero" como una estrategia de rastreo de presuntos hechos de corrupción, y que ejecutarla en la práctica obligue a acceder a los datos que tienen en sus manos entidades públicas y privadas, esto no puede ser la justificación para entregar facultades irrestrictas de acceso a datos.

Queremos llamar la atención sobre los riesgos que entraña la creación de nodos centralizados de la información que dependen, en exclusivo, de una sola entidad pública. Una evaluación en torno a la necesidad, proporcionalidad y razonabilidad de este tipo de medidas seguramente arrojará alertas que será preciso considerar en el marco de un debate democrático, que no puede ser objeto de regulación a través de facultades extraordinarias para el ejecutivo.

Debemos también alertar que en cuanto a lo que se refiere a compartir información entre el sector público y el privado, el legislativo debe ser el que, en un proceso de construcción legislativa con participación ciudadana, evalúe los riesgos asociados a esta situación. Este es un tema que es objeto de discusión internacional en este momento, se debate a nivel internacional cuál puede ser el alcance legítimo del acceso por parte del Estado a datos en manos de entidades del sector privado. Estas entidades reciben grandes cantidades de datos con una finalidad específica, tienen compromisos y responsabilidades legales en relación con la custodia de esos datos y por tanto compartirlos no es tan simple.

La discusión sobre la existencia de este Centro de información, debe incluir la de límites en las facultades de solicitud de información en manos de entidades privadas, y reglas claras sobre la aplicación de la ley de protección de datos por parte del Estado así como mecanismos que concedan facultades de vigilancia y control a la Procuraduría ante eventos de accesos no permitidos, irregulares, no seguros o mal uso de información.

Solicitamos: Que el proyecto de ley elimine la concesión de facultades extraordinarias a la presidencia para regular sobre el asunto del artículo 23, y que si se establece la necesidad de desarrollar un centro de este tipo se construya su marco jurídico por la vía legal. Que sea el Congreso el que tenga la autoridad sobre la discusión y debate en torno a los alcances y límites del "Centro de Información, Análisis y Reacción Inmediata Interinstitucional de Lucha contra la Corrupción".

Transversal 22A # 59-44 Piso 1 | Teléfono (57 1) 257 6946 | Bogotá, Colombia
<https://karisma.org.co>

Fundación Karisma

Los silencios de este proyecto de ley. En general el marco de protección que propone el proyecto de ley es insuficiente, consideramos que es necesario ampliarlo incluso en otros temas

Algunos de los puntos identificados sobre los que la ley no se pronuncia son los siguientes:

Otras protecciones con las que cuentan las personas que informan sobre irregularidades en temas de interés público en el derecho comparado para garantizar que se cumplan las medidas de protección. En línea con los análisis de OCDE no es suficiente establecer mecanismos de protección es necesario además, contar con medidas de cumplimiento que permitan a las personas beneficiarias de estos mecanismos exigir que estas protecciones se apliquen y sean efectivas. De acuerdo con (autoridades independientes, revisiones judiciales, acciones de reparación del daño para las estas personas, son algunas de las que menciona la OCDE).

Proceso de análisis de impacto normativo. Si bien se establece una obligación legal de promoción de la denuncia de actos de corrupción (que debería extenderse a actos delictivos y en general irregulares) en el artículo 8 y en el capítulo VI, la OCDE explica que en materia de protección a personas informantes también hay legislaciones que prevén mecanismos de evaluación del sistema que les permita analizar cómo se implementan y cómo impactan en la realidad para así mismo hacer ajustes cuando corresponda.

Considerando que estos son temas muy dinámicos y cómo ya existen evaluaciones que demuestran, por ejemplo, que con demasiada frecuencia los canales de denuncia adolecen de confianza, sería bueno establecer mecanismos de evaluación de la norma para que se permita el espacio de revisiones. Preocupa por ejemplo que el proyecto de ley no hace un esfuerzo por diseñar canales fuertes para que estas personas puedan entregar la información, como diramos más adelante, pero como mínimo se debería establecer un mecanismo para saber si así como lo plantean realmente va a funcionar o no.

En un estudio recientemente publicado sobre la eficacia de las leyes sobre Whistleblowers, la Barra Americana de Abogados (American Bar Association), puso de presente que, aun cuando es difícil analizar el impacto de estas leyes, en general la medición de su efectividad debería apuntar por reconocer cómo y qué tanto la denuncia y entrega de información contribuyó al cambio organizacional y al fortalecimiento de caminos hacia la transparencia.

Transversal 22A # 59-44 Piso 1 | Teléfono (57 1) 257 6946 | Bogotá, Colombia
<https://karisma.org.co>



Entre los obstáculos que impiden que este tipo de marco legales surta algún efecto, según la ABA¹, se encuentran la creencia o la sensación de la persona informante o quejosa, de que al entregar información no cambiará o no sucederá nada, pero más importante aún, el desincentivo a entregar la información debido a las medidas de retaliación en contra de la persona informante.

De hecho, en el análisis sobre los litigios derivados por procesos de entrega de información en el marco de leyes de whistleblowers en las Américas, la ABA señaló que muy pocas de las informaciones entregadas derivaron en juicios públicos y que tendían, en su mayoría, a ser resueltas en mecanismos privados de arreglo extrajudicial que son amparadas por cláusulas de confidencialidad que impiden conocer sobre su existencia. Señala la ABA que aun cuando este mecanismo puede ser beneficioso para conducir a una resolución temprana de los hechos que motivaron la entrega de información, adolecen en todo caso de transparencia. Esta situación, advierte, no ha sido analizada ni estudiada en los países que cuentan con leyes de este tipo y que urgen, para conducir al fortalecimiento del sistema legal.

Establecer el pago de los gastos judiciales y de defensa jurídica a cargo del Estado. Otro obstáculo que, según la ABA, limita la efectividad de las leyes de whistleblowers tiene que ver con los costos que significa para la persona informante llevar a cabo un litigio. Aun cuando el acceso a la justicia en Colombia es gratuito, el coste asociado a los gastos de representación judicial pueden limitar seriamente la intención de personas con información asociada a actos de corrupción. Y que este desbalance de cara al proceso de litigio, entre la persona informante o denunciante y el cuerpo de asistencia legal de la gran corporación o entidad sobre la que reporta presuntos hechos de corrupción, opera como obstáculo para que se conozcan eventos en el marco de las leyes de whistleblowers. A esta situación se suman las reglas sobre condenas en costas y agencias en derecho o "el que pierde paga", que agravan y desincentivan la entrega de información y la denuncia. Algunas propuestas legislativas han abordado este problema creando mecanismos en los que el Estado se hace cargo de los gastos judiciales de la persona informante.

Ordenar la creación de canales virtuales seguros y confidenciales de recepción de información incluso anónima. Tan importante como garantizar la confidencialidad y el anonimato de estas personas es disponer de mecanismos de queja o entrega de información que garanticen la seguridad de los datos, documentos o información que se entrega. Sobre este tema el proyecto de ley guarda silencio a pesar de que hoy en día el uso de herramientas tecnológicas puede ayudar en este proceso protegiendo la confidencialidad de la información y de la persona informante y preservando incluso su anonimato.

¹ <https://whistleblowernetwork.org/WIN/media/cifs/Area-whistleblowing-laws-workshop-report-2021-March.pdf>



La ley debería ser expresa en el sentido de que la protección a estas personas incluye el hecho de que en esos casos no se aplica la responsabilidad derivada de las disposiciones contractuales sobre confidencialidad, secreto, propiedad intelectual, o en general cualquier cláusula que prohíba o limite este tipo de acciones. De modo que por disposición legal, no se le podrá imputar a quien informa ningún tipo de responsabilidad civil, penal o disciplinaria alguna derivada de ese supuesto "incumplimiento" de este tipo.

La sensibilidad de la información revelada no puede ser óbice para no investigar. Si la información revelada tiene algún nivel de sensibilidad, como lo es la asociada a asuntos de seguridad nacional, un secreto oficial o militar, o información clasificada, secreto profesional y de las comunicaciones entre clientes y sus abogados, secreto profesional y de las comunicaciones entre los profesionales de la salud y sus pacientes, secreto de las deliberaciones judiciales. La ley que estamos estudiando debe incluir que la sensibilidad de la información que se revele no puede ser impedimento para que dicha información sea divulgada. Ahora bien, la ley también deberá establecer que su divulgación pública requiere de precauciones para que pueda conocerse el ilícito, sin poner en peligro el interés protegido y esto sin perjuicio de que en casos de amenazas urgentes o graves a la salud pública, a la seguridad y defensa del Estado, de las relaciones internacionales de Estado, o el medio ambiente la divulgación pública sea considerada como justificada.

Capacidad de seguimiento de la investigación tanto por parte de la persona informante como de cualquiera a través de mecanismos de transparencia activa.

El proyecto de ley debe establecer un mecanismo para que, quien revela información de este tipo, pueda conocer el estado de la investigación que su revelación detonó.

El proyecto de ley debe prever además mecanismos de transparencia activa a cargo del Estado para informar a la ciudadanía sobre el estado de las denuncias y los procesos que fueron iniciados a partir de éstas. La ABA señala que, en los procesos de análisis comparativo entre países y a nivel nacional sobre la efectividad de las leyes para proteger a personas informantes es fundamental proveer mecanismos de transparencia activa en donde se provea en formato de datos abiertos bases de datos con información sobre el progreso de las investigaciones que se inician, las partes involucradas -cuando esta información sea pública-, y las decisiones proferidas en cada caso.



Así, disponer de canales seguros, confidenciales y eficaces es uno de los cambios que la ONU también considera claves para construir confianza, proteger a quien informa y garantizar que este tipo de acciones tienen efectos positivos -de modo que sean eficaces para prevenir por ejemplo, la corrupción económica-.

La OCDE ofrece recomendaciones sobre los canales de denuncia. Indica la OCDE que en las legislaciones se habla de tres tipos de canales: internos, externos y públicos y detalla sus características. Adicionalmente se detiene en las "hotlines" y en su importancia en temas de anticorrupción.

El proyecto de ley exclusivamente se refiere a los canales internos y con ello renuncia a desarrollar los externos y públicos y a fortalecer el mecanismo de entrega de información anónima a través de "hotlines", visto así este proyecto de ley es insuficiente y requiere de mayor desarrollo. Hay varias legislaciones que pueden servir de ejemplo.

En el uso de tecnologías para proveer canales para las personas informantes, la ABA por ejemplo recomienda que sean canales con mecanismos de anonimización por defecto, y que en lo posible sean open-source. En países con una capacidad de infraestructura más reducida, debe poder contemplarse la conveniencia de portales de denuncia y entrega de información que sean también accesibles desde los teléfonos móviles, tal y como sucede actualmente en Kenia que permite, a través de un portal web accesible a través de cualquier dispositivo con acceso a internet, reportar e informar presuntos actos de corrupción en el sector público y privado, permitiendo el envío de documentos adjuntos que el sistema de manera automática anonimiza a través del borrado de metadatos.

Notificación oportuna en caso de que se revele la identidad de la persona denunciante o informante. También debe contemplarse lo que sucede cuando se revela la identidad de estas personas. Solo la persona que informó es quien puede decidir si y cuándo quiere dar a conocer su identidad. Incluso cuando la identidad termina siendo divulgada por cuenta de una orden judicial, o un error, la ley debe prever que la autoridad pública correspondiente notifique inmediatamente a la persona afectada. El error o intencionalidad en la divulgación de la identidad de una persona informante debería ser severamente sancionado no solo disciplinariamente como se establece en este proyecto de ley, sino también penalmente como sucede en otros países.

La protección a la persona informante o denunciante, debe extenderse a terceros que la acompañan y asesoran en ese proceso. Con frecuencia la persona informante requiere de ayuda para presentar la información o queja y acude a otra persona u organización. Cuando esto sucede las personas que asisten también asumen riesgos y deben ser protegidas. Así, la ley debe dejar claro que cualquier persona u organización que ayude a quien informa o revela esta información también debe quedar protegida. Esto incluye: organizaciones de la sociedad civil, asociaciones y órganos profesionales, sindicatos, periodistas, organizaciones de periodistas y abogados, entre otros.

Bogotá, 17 de marzo de 2021

Honorable

Comisión Primera del Senado

Senadores/as

Asunto: Intervención de la Corporación Viva la Ciudadanía en la Audiencia Pública sobre el Proyecto de Ley No. 341 de 2020 Senado "Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y otras disposiciones."

Presentación

Los estudios y la experiencia demuestran que, cuando una sociedad alcanza elevados niveles de corrupción, fraude y clientelismo, se expande una sombra de cinismo y desprecio por la legalidad que hace imposible el desarrollo y el buen funcionamiento de las instituciones. La creencia en la deshonestidad de los demás incentiva el egoísmo y la desconfianza propios, justificando la comisión de actos fraudulentos e ilícitos en el conjunto de la comunidad. Roto el tejido social, reconstruirlo se convierte en una labor tan difícil como retadora dado que las consecuencias de la corrupción logran penetrar tan profundamente la cultura ciudadana que parece ser irreparables.

Para poner esto en cifras según el Índice de percepción de la corrupción de 2020 (IPC) elaborado por Transparencia internacional (2021), colocó a Colombia en el puesto 39 a nivel mundial. Una concentración excesiva del poder ejecutivo ha contribuido a una explosión de irregularidades y casos de corrupción vinculados a la contratación pública y a escándalos que en nuestra historia reciente parecieran no desaparecer del radar. Estamos hablando de que en cifras de la Contraloría General de la República para el año 2018 el país había perdido aproximadamente 50 billones de pesos en casos de corrupción (Contraloría General de la República, 2018). Es decir, que el país pierde anualmente por acciones fraudulentas cerca del 20% del presupuesto general de la nación¹.

Por eso no es de extrañar que acciones ciudadanas como la Consulta Anticorrupción celebrada en 2018 o la Veeduría al Mandato Ciudadano Anticorrupción fuesen hitos que hoy nos traen al legislativo a comentar este proyecto de ley que busca entre muchos otros garantizar y establecer medidas que logren mitigar este fenómeno que no solo vacía las arcas del erario, sino que descomponen y degrada cada día más la confianza de los ciudadanos con las instituciones.

¹ Datos obtenidos a través de la radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016 - 2018 realizada por Transparencia por Colombia.

Para ello el presente texto busca a través de tres secciones plantear algunos elementos y comentarios sobre los alcances del proyecto y contenidos del proyecto en relación con la lucha anticorrupción:

1. Observaciones en relación con el enfoque del proyecto y sus alcances.
2. Limitaciones y duplicidades en relación con los órganos de control y el Centro de Información, Análisis y Reacción Inmediata Interinstitucional de Lucha contra la Corrupción.
3. Otras estrategias para frenar la corrupción.

1. Observaciones en relación con el enfoque del proyecto y sus alcances.

Lo primero que debemos mencionar sobre el proyecto es que el proceso de su construcción y delimitación es un gran avance, no solo porque incluyó a 25 entidades del Estado que dieron sus comentarios y aportes sobre lo que consideran a través del vivir y la experiencia de sus funcionarios las medidas que deben ser aplicadas para frenar la corrupción en las instituciones del Estado.

Sin embargo, este componente que tal vez es su principal característica también es un problema. Pues las medidas adoptadas en el proyecto se limitan a tres ejes, endurecimiento de penas a los corruptos, medidas de protección a los denunciantes y mayor acceso a la información responden a un enfoque neo institucional que busca ante todo salvaguardar la integridad de las instituciones y la vigilancia sobre sus funcionarios. Pero es claro que el proyecto se queda corto con la problemática del país y las dinámicas que han mutado en las regiones. Para poner esto en contexto veamos el caso de la India que nos trae (Nandy, 2011) quien relata que a pesar de que el país creó un sistema de protección al denunciante, endureció las penas para quienes cometieran casos de corrupción, estableció decenas de protocolos y construyó un entramado de medidas de vigilancia y control sobre la contratación pública, el fenómeno de la corrupción siguió manteniéndose casi en los mismos niveles antes de la promulgación de todas estas normas. Esto nos hace pensar ¿realmente estas medidas funcionan? o lo que generan son engorrosos procesos burocráticos que terminan por reducir la eficiencia del Estado en su funcionamiento y atención al ciudadano.

No estamos planteando que el contenido del proyecto sea nocivo o no funcione, todo lo contrario, consideramos que el sistema de protección al denunciante es uno de los mayores avances y debe mantenerse en el trámite legislativo con algunas ligeras modificaciones en relación con aquellos casos de corrupción del pasado en los cuales, algunos funcionarios pueden aportar pruebas que antes no se tenían y llegar a develar redes o actores que lograron huir de la justicia por el temor a las represalias que pudiesen tomar contra los funcionarios. Sin embargo, el proyecto tanto en su justificación como en la exposición de motivos debe ajustarse a sus alcances y limitaciones, no podemos seguir pretendiendo en el país que con una ley podemos solucionar un fenómeno tan complejo como este y mucho menos tratar de plantear que a través de la reglamentación de las

conductas de las personas vamos a poder regular cualquier vestigio de discrecionalidad en las entidades públicas.

En este punto, debemos mencionar tres a partes del proyecto que por su condición creemos que deben mantenerse, pero deben ser modificados:

- **Restricción a la contratación de las personas que hayan financiado campañas políticas:** es claro que el pago de favores políticos por apoyos financieros en las campañas electorales es una de las mayores muestras de clientelismo que podemos evidenciar en nuestra democracia. Sin embargo, tal y como está expuesto en el artículo 86 del proyecto lo único que hace es crear una prohibición, que puede ser fácilmente superada por los financiadores de las campañas al hacer sus aportes mediante terceros, mientras que estos pueden seguir contratando con el Estado. Para ello creemos que la mejor solución para este posible problema no es prohibir la contratación, pues esta va a seguir sucediendo, lo que se debería hacer es crear y ampliar los registros de oferentes para la prestación de servicios a las entidades del Estado y que sea mediante licitación pública y aplicación de pliegos tipo la manera en la que se busque frenar la contratación "a dedo" por parte del pago de favores.
- **Medidas para frenar la evasión de impuestos y recursos por el sector privado:** debe revisarse a profundidad el proyecto, pues pareciera limitarse única y exclusivamente a la contratación de los actores privados con el Estado y no en las formas en que estos evaden sus responsabilidades fiscales a través de exenciones o el movimiento de capitales a mercados extranjeros que no permiten el rastreo del dinero. La contraloría en múltiples informes ha evidenciado este problema y si bien, no es el objeto de este proyecto hacer una modificación o establecer un control sobre esta actividad, debe ponerse sobre la mesa para dimensionar el problema.
- **No es claro como este proyecto de ley se integra con el Estatuto Anticorrupción ya existente:** tanto en la exposición de motivos como en el articulado, pareciera ser, que este proyecto busca en sí crear un estatuto paralelo al ya existente, y no establece mecanismos para que estas normas se integren complementen de manera integral. En este sentido, se debería plantear tanto en la justificación como en el articulado la forma de complementariedad entre las normas, pues en varios apartes pareciera que esta buscará sustituirlo.

2. Limitaciones y duplicidades en relación con los órganos de control y el Centro de Información, Análisis y Reacción Inmediata Interinstitucional de Lucha contra la Corrupción.

Uno de los puntos que llama la atención del proyecto es la creación del Centro de Información, Análisis y Reacción Inmediata Interinstitucional de Lucha contra la Corrupción contenido en el artículo 23 del presente proyecto. El órgano busca crear un centro de análisis y reacción inmediata interinstitucional para luchar contra la corrupción,

en el cual se va a recopilar la información de los actores privados, servidores públicos e información reservada que será única y exclusivamente manejada por los órganos de control. Sin embargo, se debe mencionar que la forma en la que se plantea su creación y su administración generan múltiples dudas.

La primera de estas dudas es ¿por qué utilizar las facultades extraordinarias conferidas en el artículo 150 de la constitución política para crear este órgano y no tramitarlo mediante una deliberación amplia en el congreso? Nos parece preocupante que se plantee un tema de tal trascendencia sea tomado única y exclusivamente por el ejecutivo, sin tomar la opinión del congreso, más aún cuando en el marco de la creación de este órgano se pueden encontrar con posibles reglamentaciones o desarrollos de algunos derechos como el de la intimidad o el habeas data.

La segunda interrogante que surge es ¿si necesario una nueva institución anticorrupción cuando ya el Estado colombiano cuenta con tres (Fiscalía, Procuraduría, Contraloría)? Estamos hablando de crear un centro de trabajo interinstitucional, pero no es posible dilucidar ni en la exposición de motivos, ni en la justificación del texto radicado cual es la finalidad de crear una nueva institución, cuando ya se disponen de herramientas legales de planeación que permitirían desarrollar las acciones que allí se enmarcarían. Es decir, en términos de economía política estaríamos creando una institución paralela que duplicaría las funciones de los órganos de control o qué estaríamos creando un bloque de búsqueda contra los corruptos, cuando ya la Fiscalía realiza estas acciones de manera especializada y técnica con la Unidad Nacional Anticorrupción.

La tercera pregunta que aparece es si estamos hablando de una acción interinstitucional, no sería más sencillo recurrir a un convenio entre las entidades. En donde se refuerzan las instituciones ya existentes a través de mayor financiación y crecimiento en la capacidad operativa y técnica, en vez de crear desde cero una nueva institución que terminaría costando más en su puesta en marcha, que la de tomar los avances que ya tienen los órganos de control.

En este sentido, consideramos que debería trabajarse más en las herramientas y la tecnificación de las instituciones ya creadas para que estas puedan trabajar de manera articulada. Antes de crear nuevas burocracias que pueden terminar siendo ineficaces y reducir la capacidad efectiva del Estado de luchar contra la corrupción al duplicar funciones o generar escenarios burocráticos que pueden llegar a desgastar y no a facilitar el trabajo de las instituciones.

3. Otras estrategias para frenar la corrupción.

El proyecto plantea una serie de estrategias que van más allá de la adopción de medidas punitivas, a pesar de ser estas la mayoría dentro de las contempladas en el articulado. Entre estas se destacan la realización de campañas pedagógicas y la creación de una cátedra anticorrupción, así como la figura del contralor estudiantil que si bien pueden resultar en un ejercicio pedagógico interesante, realmente no va a tener mayores impactos en el fenómeno.

Debemos examinar con cautela siempre la sobrecarga que hemos depositado en nuestro sistema educativo sobre la responsabilidad de tratar de cambiar nuestra sociedad con paños de agua tibia. Es claro, que el sistema educativo es fundamental para formar ciudadanos críticos, valerosos de la democracia y del Estado de derecho. Pero no se puede seguir pensando en términos prácticos y técnicos que solo a través de acciones de pedagogía en colegio se va a contrarrestar el fenómeno. Como mencionábamos en el caso de la India, la corrupción es un aspecto cultural que no se transforma con la implantación de leyes o cátedras, debe pasar por una reconfiguración cultural acompañada de una transformación social, reducir la desigualdad en el acceso a la justicia, la economía y la política deberían ser las apuestas a seguir. No solo porque reducen la exclusión, sino, porque acerca al ciudadano al Estado y con él aumenta la legitimidad ciudadana en las instituciones.

En este sentido, las acciones de pedagogía deberían salir de los colegios y aplicarse a entornos con mayor riesgo de corrupción a través de la aplicación de herramientas técnicas y disuasivas (cámaras para los funcionarios de campo, software de acceso público, reporte efectivo y claro de los datos de las instituciones, etc.) así como evaluar los impactos que han tenido las exenciones en la contribución del Estado y reformar aquellas que por su naturaleza o por el tiempo ya no deberían seguirse aplicando. Estas acciones pueden terminar generando un efecto mucho más fuerte que incentive una cultura del ciudadano que lucha contra la corrupción al ver que la ley aplica para todos, sin importar condición social, clase o raza.

En este sentido, articular esfuerzos con organizaciones sociales e instituciones para la promoción de veedurías ciudadanas, puede tener mejores impactos que la impartición de una cátedra en un colegio, no necesitamos que todos los ciudadanos sean vigías de los recursos todo el tiempo, para ello ya existen instituciones encargadas de realizarlo, lo que necesitamos es que la ciudadanía tenga las herramientas necesarias y los conocimientos para que en caso de presenciarse algún hecho de corrupción pueda denunciarlo con claridad y tramitarlo a las instituciones correspondientes y esto solo se logrará si el sector público, comienza a ver al sector privado como un aliado en ello, y no como el problema.

Bibliografía

- Contraloría General de la República. (2018). *Grandes hallazgos*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Nandy, A. (2011). *Imágenes del Estado*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Transparencia Internacional. (2021). *Índice de Percepción de la Corrupción 2020*. Transparency International.



Comentarios al Proyecto de Ley 341-2020 "Por medio del cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y otras disposiciones" 14 de diciembre del 2020

El presente documento contiene los comentarios de la Corporación Transparencia por Colombia al Proyecto de Ley 341-20 "Por medio del cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y otras disposiciones". En primer lugar, se exponen algunas consideraciones generales sobre esta iniciativa legislativa; y en segundo lugar, se presentan comentarios a diez capítulos del proyecto de ley, haciendo énfasis en los aspectos que Transparencia por Colombia recomienda fortalecer de esta iniciativa legislativa.

I. Comentarios generales al Proyecto de Ley

Transparencia por Colombia destaca que esta iniciativa legislativa es un aporte relevante para la lucha contra la corrupción en el país. Gran parte de sus contenidos temáticos están asociados a nuevos instrumentos y enfoques cuya discusión resulta oportuna para seguir enfrentando la corrupción en Colombia (por ejemplo, medidas de protección a denunciantes de corrupción, beneficiarios finales, reparación de daños causados por actos de corrupción, etc.). Igualmente, el Proyecto de Ley considera ámbitos de ajustes importantes a varios instrumentos y medidas anticorrupción ya existentes, que tendrían el potencial de fortalecer la capacidad del Estado para prevenir y sancionar actos de corrupción (extinción de dominio, fortalecimiento de la acción de repetición, fortalecimiento de sistema disciplinario, etc.). La posibilidad de alcanzar estos propósitos se incrementará en la medida en que el trámite legislativo pueda fortalecer los contenidos del Proyecto de Ley.

Igualmente, es importante que desde la ciudadanía se reconozca la labor de la institucionalidad pública en la elaboración de esta iniciativa. Por muchos años se ha esperado que la Comisión Nacional de Moralización genere acciones más estratégicas, coordinadas y efectivas, que a su vez resulten en cambios más tangibles en la prevención y sanción de corrupción. Se destaca que el Proyecto de Ley se presente a la opinión pública como el resultado del trabajo de esta Comisión. Con el fin de propender por su ágil implementación, de manera general se recomienda que los temas que queden sujetos a reglamentación complementaria tengan una fecha límite para tal fin de 6 a 12 meses máximo.

Ahora bien, llama la atención que esta iniciativa legislativa no recoge de manera suficiente algunos ámbitos estratégicos para incrementar la efectividad de la lucha contra la corrupción en el país:

- Primero, si bien se proponen ajustes institucionales, en la exposición de motivos o en el articulado no es posible identificar un planteamiento asociado al balance de la arquitectura institucional para la lucha contra la corrupción a la fecha, y la consecuente manera como las medidas propuestas por el Proyecto de Ley contribuirían de manera coherente y armonizada a fortalecer dichos procesos institucionales. En particular, llama la atención el énfasis que el Proyecto de Ley realiza en el nivel central, frente a las pocas medidas o implicaciones respecto al nivel territorial.

Sobre el artículo 3. Medidas de protección a los quejosos, denunciantes o quien informe actos de corrupción.

- a. El artículo no incluye definiciones de conceptos que resultan fundamentales para lograr claridad y precisión en la ley. Para este efecto, se sugiere retomar los avances realizados en materia de definición conceptual en el marco de la discusión del proyecto de Ley Ordinaria No. 008 de 2019 Cámara "Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de análisis e incentivos de actos para combatir y prevenir la corrupción - Ley Pedro Pascazio Martínez", el cual contenía unas definiciones que daban claridad sobre conceptos como corrupción, informante, reportante, delator, reporte, denuncia, motivos razonables, buena fe, medidas de protección, acción retaliatoria, autoridad competente. A partir de lo anterior, resultaría necesario incorporar conceptos adicionales incluidos en este Proyecto de Ley (por ejemplo, quejosos) y armonizar su contenido a lo largo del capítulo.
b. La manera en la cual está redactado el artículo genera incertidumbre para su aplicación práctica. Sería más exacto para el propósito de este articulado cambiar la palabra "podrán" por "serán".

Sobre el artículo 4: Protección de identidad de los quejosos, denunciantes o quien informe actos de corrupción.

- a. Este artículo es muy pertinente en cuanto a garantizar la reserva de la identidad de los denunciantes y demás personas que pongan en conocimiento o testimonien sobre el acto de corrupción, sumado a ello, impone varios tipos de responsabilidad a quienes violen esta reserva. Para complementar el alcance de este artículo, y teniendo en cuenta que en la práctica muchas denuncias de presuntos actos de corrupción se realizan de manera anónima precisamente para reducir el riesgo de represalias, se recomienda:
• Indicar que el anonimato es una medida de autoprotección, y que cuando se presente una queja, reporte o denuncia anónima, ésta podrá promover acción penal, disciplinaria, fiscal o actuación de autoridad administrativa competente, cuando la misma contenga hechos concretos comprobables.
• Si en el proceso de investigación de una queja, reporte o denuncia anónima, se hace evidente la identidad de quien la interpuso, se apliquen a dicha persona las medidas de protección de identidad contempladas en el Proyecto de Ley.

Sobre el artículo 6: Medidas de protección laboral para trabajadores del sector privado.

- a. Para lograr mayor claridad, se recomienda que el artículo defina qué se entiende por "sector privado", de tal manera que se delimite el ámbito de aplicación de este artículo y otros que hagan referencia a este sector.
b. Para favorecer la aplicación práctica de este artículo, se recomienda que se establezca una dependencia nueva del Ministerio del Trabajo totalmente dedicada a realizar el seguimiento de estas medidas y de su cumplimiento, la cual rinda cuentas sobre su desempeño de manera semestral o anual.

Sobre artículo 7: Medidas de protección para los servidores públicos y contratistas de prestación de servicios y de apoyo a la gestión.

- Segundo, tampoco se identifican medidas suficientes asociadas a problemáticas de corrupción en el sistema político, delitos electorales, financiamiento de partidos y campañas políticas, razón por la cual sigue pendiente una propuesta normativa integral para continuar cerrando los riesgos de corrupción en lo que puede ser considerado la "puerta de entrada" a la corrupción en la institucionalidad pública. Como se explicará más adelante, Transparencia por Colombia propone algunas medidas orientadas a incorporar este enfoque en el Proyecto de Ley, sin embargo, seguimos exhortando a la institucionalidad pública y al Congreso de la República a avanzar decididamente en esta materia. Sería un gran siguiente paso que la Comisión Nacional de Moralización priorice una propuesta normativa en este campo, en diálogo con sectores políticos, sociales y privados, para lograr una reforma política de fondo, expectativa expresada de manera amplia por distintos sectores sociales en el marco de la "Conversación Nacional".

- Tercero, si bien es comprensible que el Proyecto de Ley se enfoque prioritariamente en la incorporación de nuevos enfoques, herramientas y ajustes institucionales, esta iniciativa legislativa no aborda uno de los principales obstáculos del contexto actual para la lucha contra la corrupción resultante de las afectaciones a libertades y derechos fundamentales necesarios para que la sociedad civil ejerza su rol de contrapeso al poder. Transparencia por Colombia celebra que la institucionalidad pública proponga nuevamente medidas para la protección a denunciantes de corrupción -ámbito susceptible de mejoras como se indicará más adelante-, sin embargo, se hace un llamado urgente a fortalecer decididamente la protección del derecho a la vida, la libertad de expresión, el derecho de acceso a la información pública y el derecho de participación ciudadana, afectados gravemente en meses recientes.

II. Comentarios específicos al contenido del Proyecto de Ley

Capítulo I MEDIDAS DE PROTECCIÓN PARA LOS QUEJOSOS, DENUNCIANTES O QUIEN INFORME ACTOS DE CORRUPCIÓN

Comentario general del capítulo: se considera que se necesita mayor precisión conceptual en particular respecto a quiénes son los sujetos que acuden a los mecanismos de denuncia, el proceso de denuncia en sí mismo, y las formas de corrupción que pueden ser abordadas a mediante este proceso, como se explicará a continuación. Se requiere precisar el límite y alcance de estos conceptos que son determinantes para lograr que sean efectivas las medidas de protección a la cual hace referencia el Proyecto de Ley.

Sobre el artículo 2, objetivos de las medidas de protección.

- a. Es pertinente que se incentive la entrega de información, denuncias, quejas, o testimonios sobre actos de corrupción, en los ámbitos, penal, fiscal y disciplinario, así como en materia de soborno transnacional. A pesar de lo anterior, consideramos que debería incluirse ámbitos como el administrativo sancionatorio (que incluyen a las Superintendencias, las CAR, entre otros), que dentro de su ámbito de competencia pueden investigar a personas naturales y jurídicas e imponer multas y sanciones.
b. Llama enormemente la atención que no se contemplen los delitos electorales incluidos en la Ley 1864 de 2017. Se considera necesario incluir el ámbito electoral junto a los demás ya mencionados en el Proyecto de Ley.

- a. Consideramos que no solo la autoridad que conozca de la situación de amenazas o represalias debe remitirlo a la Procuraduría, sino que, la persona afectada debe tener el derecho de hacerlo directamente.
b. Adicionalmente, consideramos que como medida de protección al contratista exista la posibilidad del teletrabajo y la prohibición de la finalización anticipada del contrato, a excepción de una justa causa, previo el agotamiento del procedimiento correspondiente, con vigilancia de la Procuraduría.

Capítulo II FORTALECIMIENTO DE LA RESPONSABILIDAD DE LAS PERSONAS JURÍDICAS POR ACTOS DE CORRUPCIÓN

Sobre el artículo 9: Modifíquese el artículo 34 de la Ley 1474 de 2011.

- a. Se recomienda considerar la inclusión de Asociaciones Público Privadas y partidos políticos dentro del ámbito de aplicación de la Ley.
b. Además de considerar a revisores fiscales y a otros funcionarios o empleados de la Institución, se considera pertinente incluir dentro del ámbito de aplicación de la Ley a otros actores que hayan actuado en la comisión del delito como los socios y accionistas de sociedades anónimas, y en general cualquiera que ejerza cargos de administración y supervisión, los cuales se hayan contemplado en los artículos 100A y 100B del Título V Proyecto de Ley 117 de 2018 y PL 149-2020C. Adicionalmente, se sugiere incluir a los comisionistas y traders de las empresas en lo referido con temas de LAFT.
c. Se deberían incluir entre las conductas punibles los delitos fuente del lavado de activos, delitos electorales, así como delitos subyacentes.

Sobre el artículo 10: Adiciónese el artículo 34-1 a la Ley 1474 de 2011

- a. La manera como está redactado el artículo podría llevar a la interpretación de supeditar todos los procedimientos administrativos sancionatorios de las superintendencias o autoridades de inspección y vigilancia a que exista una sentencia condenatoria o principio de oportunidad. Esta eventual interpretación supondría un grave retroceso en los avances de procedimientos administrativos sancionatorios que ya ha realizado el país. Se recomienda cambiar la redacción de este artículo para evitar el riesgo de interpretación antes planteado, así como sus efectos en otras normas existentes.

Sobre el artículo 11: Adiciónese el artículo 34-2 a la Ley 1474 de 2011

- a. En aras de garantizar la reparación a las víctimas de los hechos relacionados con corrupción, soborno o fraude, las autoridades competentes podrían fijar un monto de la multa para resarcir el daño ocasionado de manera proporcional, ya sea a un conjunto de personas o una comunidad.
b. Se propondría que al ser los oficiales de cumplimiento sujetos activos del control en las organizaciones, podría contemplarse la inhabilidad para ejercer dicho cargo o similar, en caso de comprobar su conocimiento pleno de la comisión de los delitos u omisión de los controles pertinentes desde el área de cumplimiento o similar.

Sobre el artículo 12: Adiciónese el artículo 34-3 a la Ley 1474 de 2011.

- a. Como criterio de agravación adicional se sugiere el daño a personas en condición de vulnerabilidad.

Sobre el artículo 14: Adiciónese el artículo 34-5 a la Ley 1474 de 2011.

- a. En el párrafo propuesto en este artículo nuevamente se identifica un riesgo de supeditar todos los procedimientos administrativos sancionatorios de las superintendencias o autoridades de inspección y vigilancia a que exista una sentencia condenatoria o principio de oportunidad. Como se indicó antes, esta eventual interpretación supondría un grave retroceso en los avances de procedimientos administrativos sancionatorios que ya ha realizado el país. Se recomienda cambiar la redacción de este artículo para evitar el riesgo de interpretación antes planteado, así como sus efectos en otras normas existentes.

Sobre el artículo 16: Adiciónese el artículo 34-7 a la Ley 1474 de 2011.

- a. Aunque el párrafo 2 brinda elementos claros para la implementación de un programa de transparencia y ética empresarial, se considera que las personas jurídicas deberían adoptar también los mapas de riesgo en sus sistemas de gestión de riesgo, como insumo clave en la planificación, supervisión y control a aquellos factores y situaciones que pudieran conducir a la materialización de hechos de corrupción, fraude y soborno.

**Capítulo IV
BENEFICIARIOS FINALES**

Sobre el artículo 19: Principio de debida diligencia.

- a. Teniendo en cuenta que este Proyecto de Ley hace una revisión de medidas en la materia en distintas leyes, se recomienda traer a este articulado lo estipulado en el Decreto 1674 de 2016 sobre la responsabilidad de las Personas Politicamente Expuestas o PEPS. Este decreto se expidió en cumplimiento con los mandatos anticorrupción particularmente el artículo 52 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Ley 970 de 2005). Entre el listado de las personas PEPS se incluyen además a los representantes legales, presidentes, directores tesoreros de partidos políticos.

Sobre el artículo 20: Definición y Registro Único de Beneficiarios Finales.

- a. La puesta en marcha del Registro Único de Beneficiarios Finales (RUB) sería un gran avance para la lucha contra la corrupción. Este Registro existe desde la ley 2010 de 2019, sin embargo, a la fecha no hay evidencia respecto a su implementación¹, situación que impide que Colombia tenga mayores avances en compromisos internacionales.
- b. Consideramos que el funcionamiento y administración del RUB no debería estar exclusivamente en cabeza de la DIAN, y debería ser compartida con una superintendencia o autoridad de inspección y vigilancia, tomando en cuenta los siguientes elementos:

¹ <https://transparencia.columbia.org.co/2020/10/13/colombia-avanza-lentamente-en-lucha-contra-el-soborno-transaccional/>

- Este planteamiento sería consistente con lo estipulado en el párrafo 1 del artículo 19 del Proyecto de Ley, que indica lo siguiente: "Las autoridades de la rama ejecutiva que ejerzan funciones de inspección, vigilancia y control sobre los sujetos obligados en el presente artículo, definirán las condiciones específicas que deben tener en cuenta sus vigilados o supervisados para adelantar el proceso de debida diligencia". De esta manera, tanto la supervisión de la debida diligencia como la administración del RUB se beneficiarían de procesos articulados en una misma entidad, y evitarían el riesgo de descoordinación entre distintas instituciones.
- Si bien la información del RUB sería de altísima relevancia para la DIAN, el propósito de contar con estos datos no se limita al ámbito tributario. Desde una perspectiva de lucha contra la corrupción, la información derivada de un registro de beneficiarios finales contribuiría a desplegar medidas de sanción, pero principalmente a estrategias de prevención que involucran a otras entidades además de la DIAN. Si bien el artículo 21 del proyecto de ley menciona que organismos estatales de control tendrían acceso al RUB para efectos sancionatorios, resulta fundamental que esta información también sea accesible al público y a entidades con capacidad de análisis de datos quienes complementan la acción anticorrupción desarrollada por organismos estatales (como centros de pensamiento, equipos de investigación de universidades, unidades de periodismo investigativo, organizaciones de sociedad civil, etc.).
- Teniendo en cuenta que una superintendencia o autoridad de inspección y vigilancia tendría un alcance limitado respecto al control de personas naturales, la DIAN podría complementar dicho control a personas naturales a partir de la información que se derive del RUB, para los efectos de control tributario que se deriven del mismo.
- Para asegurar el correcto funcionamiento y administración del RUB, se recomienda que la superintendencia o autoridad de inspección y vigilancia a cargo del mismo, cuente con suficiente capacidad presupuestaria.
- Se considera que el RUB no debería hacer parte integral del Registro Único Tributario (RUT). En línea con lo planteado antes, la DIAN sí debería mantener la facultad de acceder a la información del RUB para efectos de control tributario. Para los demás fines de prevención y control de riesgos de corrupción, se propone que el RUB esté articulado con el Registro Único Empresarial (RUES).
- b. Se recomienda que la reglamentación de lo previsto en este artículo incluya, entre otros aspectos, los procedimientos y tiempos para contar con el RUB, la plataforma electrónica mediante la cual se cargarán y mantendrán los datos, y la periodicidad con la cual deben ser actualizados (por lo menos una vez al año).

Sobre el artículo 21: Entidades con acceso al Registro Único de Beneficiarios Finales.

- a. Resulta fundamental para la lucha contra la corrupción que este registro sea abierto al público y pueda ser consultado por cualquier persona interesada. Además, dicho registro deberá cumplir con estándares de datos abiertos. De lo contrario, se estaría incumpliendo estándares internacionales en la materia.

² Respecto a este estándar internacional se recomienda consultar el siguiente documento: Transparency International, *G20 Leaders or Laggards? Reviewing G20 promises on ending anonymous companies*, 2018, disponible en https://images.transparencymedia.org/images/2018_G20_Leaders_or_Laggards_EN.pdf y Open Ownership, *Principios para la divulgación efectiva de los beneficiarios finales*, disponible en <https://www.openownership.org/ uploads/principios-divulgacion-efectiva-de-los-beneficiarios-finales.pdf>

- b. También, el acceso público al RUB contribuiría a mejorar la precisión de los datos contenidos en el registro, gracias a que contaría con un número mucho más amplio de usuarios que contribuiría a verificar su calidad, así como a generar alertas a los órganos de inspección, vigilancia y control³.
- c. Las restricciones al acceso a datos contenidos en el RUB deberían fundamentarse únicamente en aquellas derivadas de la Ley 1712 de 2014 y de legislación vigente en materia de haberes data. En cualquier caso, la información que sea restringida al público, sí deberá ser accesible por parte de las entidades mencionadas en el artículo 21 del Proyecto de Ley.

**Capítulo V
SISTEMAS DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN, ARTICULACIÓN Y COLABORACIÓN PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN**

Sobre artículo 22: Observatorio Anticorrupción de la Secretaría de Transparencia.

- a. Resulta valioso el fortalecimiento del Observatorio Anticorrupción que propone el Proyecto de Ley, en procura de la generación de información relevante para la toma de decisiones y para la generación de propuestas de ajuste a la Administración Pública. Asimismo, se resalta el acceso por parte de la Secretaría de Transparencia a información pública sobre la materia.
- b. Para que en efecto este Observatorio cumpla con las funciones asignadas, es importante que a la Secretaría de la Transparencia se le cotee de las capacidades técnicas, presupuestales y humanas para tal fin.

Sobre artículo 23: Centro de Información, Análisis y Reacción Inmediata Interinstitucional de Lucha contra la Corrupción.

- a. Se reconoce la importancia de fortalecer la coordinación, análisis y reacción inmediata interinstitucional. No obstante, se considera que tal como está redactado, el artículo es altamente inconveniente para el país debido al riesgo intrínseco de información de entre poderes públicos derivados de las facultades extraordinarias que el Proyecto de Ley le entregaría al Presidente de la República para la creación del Centro de Información, Análisis y Reacción Inmediata Interinstitucional de Lucha contra la Corrupción. Dicho riesgo se incrementa debido a que el Proyecto de Ley no establece con claridad a qué rama del poder público estaría adscrito el Centro. Tampoco contempla los parámetros necesarios para evitar que el Centro incurra en conflictos de intereses entre las entidades que estaría involucradas en la entrega y análisis de información, ni especifica la forma en la que se evitarán duplicidades en el manejo de los datos que son competencia de entidades como la UIAF, la Contraloría y la Procuraduría.

Sobre artículo 24, 25: Sistema de detección y alertas para combatir el incremento patrimonial no justificado de servidores públicos, Acceso y análisis de la información.

- a. La creación del sistema es un paso muy importante para la consolidación de mecanismo de seguimiento de las declaraciones de bienes, rentas y conflictos de intereses en desarrollo de la Ley 2013 de 2019. No obstante, para la creación de este sistema, es necesario primero consolidar al SIGEP del DAFP como un sistema de información que permita la recolección de la

³ Transparency International, *Who is behind the wheel? Fixing the global standards on company ownership*, 2019, Disponible en https://images.transparencymedia.org/images/2019_Who_is_behind_the_wheel_EN.pdf

información básica de los servidores públicos, así como la información sobre las declaraciones de bienes, rentas y conflictos de intereses. Esto se debe a que, hoy en día, esta información es cargada en el sistema en formatos tipo pdf individuales, lo que no le permitiría a la Procuraduría hacer un seguimiento periódico y sistemático de la información. Por otro lado, se esperaría que la creación del sistema de información pueda ayudar a mejorar el acceso a la información sobre el empleo público en el país.

- b. Sería importante que el Proyecto de Ley facilitara los procesos de solicitud de información de la Procuraduría a otras bases de datos como la de Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Auditoría General de la República y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Además, dichos procesos deben ser definidos mejor, puesto que el proyecto sólo se enfoca en proteger la información de otras bases de datos. Al respecto, no es suficiente mencionar que el Sistema de detección y alertas para combatir el incremento patrimonial no justificado de servidores públicos, funcionaría en tiempo real, pues se debe garantizar que la información que se consigne en este Sistema sea completa y actualizada.

**Capítulo VI
PEDAGOGÍA PARA LA PROMOCIÓN DE LA TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN**

Sobre el artículo 26: Pedagogía para la promoción de la participación ciudadana para la transparencia y lucha contra la corrupción.

- a. Se considera que la iniciativa educativa sobre participación ciudadana para la transparencia y lucha contra la corrupción, debería centrarse en la elaboración de una propuesta por parte de la Secretaría de Transparencia que utilice la información elaborada desde el Observatorio que esta misma opera, y que sería revisado con el Ministerio de Educación.
- b. Se recomienda agregar la divulgación de la ley 1712 de 2014, y focalizar parte de la iniciativa educativa en facultar a los estudiantes en el derecho a la información pública.

Sobre el artículo 27: Contralor Estudiantil.

- a. Más que un solo contralor, se recomienda fomentar órganos colegiados impares, a modo de concejo de contralores estudiantiles, para promover sistemas no unipersonales de poder desde el ámbito educativo.
- b. Adicional a este artículo podría incluirse otro donde defina el programa a través del cual, a nivel nacional y territorial, se capacitará a los estudiantes que cumplirán este papel. En particular, para el nivel territorial resulta necesario que el Proyecto de Ley defina cómo se daría cumplimiento a este requerimiento.
- c. Se recomienda cambiar el nombre de "Contralor Estudiantil" puesto que, de acuerdo a la descripción de las labores, estas no son de control sino de promoción.

**Capítulo VII
FORTALECIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN**

Sobre el artículo 33: Modifíquese el artículo 22 a la Ley 1778 de 2016, el cual quedará así: Artículo 22. Colaboración y Remisión de información por parte de otras entidades públicas.

- a. Se recomienda establecerse un término de 6 a 12 meses para reglamentar el tema.

Sobre artículo 40. Programas de Transparencia y Ética en el sector público.

a. En armonía con el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011, se agregan unos requisitos con los que deben contar los programas de transparencia y ética de las entidades públicas. El cumplimiento de estas medidas será vigilado por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República. No obstante, los índices de Transparencia de las Entidades Públicas realizados por la Corporación Transparencia por Colombia han identificado la recurrente ausencia de recursos para la ejecución de los Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano (PAAC), lo que por consiguiente ocasiona dificultades para su implementación. Si aún con los requisitos actuales que exige la normatividad colombiana para la elaboración de los PAAC existen dificultades para su implementación, la inclusión de nuevas actividades y responsabilidades en un documento paralelo al PAAC, sin un soporte suficiente, superaría las capacidades técnicas para la elaboración e implementación de los planes o programas de Transparencia. Teniendo en cuenta lo anterior, se recomienda específicamente:

- Revisar la articulación de los esfuerzos sobre programas de transparencia y ética, con los esfuerzos adelantados por el Departamento Administrativo de la Función Pública para desarrollar el Sistema Nacional de Integridad (Ley 2016 de 2020), toda vez que la articulación de ambas iniciativas garantizaría la adecuada articulación y evitar la generación de dos instancias paralelas.
- Definir los costos estimados de la implementación, así como las fuentes y montos mínimos de financiación para la implementación de los PAAC.
- Definir qué medidas de lucha contra la corrupción son prioritarias por tipo de entidad y por nivel de capacidad. Un municipio categoría 6 tiene capacidades, alcances y responsabilidades diferentes a las de una entidad de nivel nacional y dependiendo de la naturaleza de la entidad hay riesgos que deben ser atendidos con mayor rigurosidad, como por ejemplo las entidades que luchan contra el narcotráfico. Al mismo tiempo, se puede mejorar la gradualidad en la implementación de los programas de transparencia y ética de las entidades públicas, puesto que, dentro del nivel territorial se encuentra una gran diversidad en cuanto a capacidades para la implementación.
- Considerar las capacidades institucionales para la implementación de acciones complejas, que se han propuesto en el proyecto de ley, y que requerirían de ejercicios de capacitación o adecuación técnica como la administración de lavado de activos, financiación del terrorismo y proliferación de armas.
- Exhortar que los planes de Transparencia y Ética no reemplazan, sino que desarrollan el PAAC. Por todo esto, valdría aclarar que no se generarían documentos adicionales de planeación de lucha anticorrupción en las entidades públicas. Esto conlleva esfuerzos para unificar las metodologías de gestión de riesgos y de las estrategias de construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano una vez se establezcan las medidas.
- Frente a los canales de denuncia, se recomienda dotar a las entidades públicas de una plataforma que cuente con las condiciones de seguridad informática, anonimato, protección de datos de los reportantes, celeridad, seguimiento y retroalimentación sobre los reportes interpuestos.

**Capítulo VIII
FORTALECIMIENTO DE LA TRANSPARENCIA EN EL PROCESO DE ELECCIÓN DE PERSONEROS Y EN EL DESARROLLO DE SU GESTIÓN.**

Sobre el artículo 53: Indemnización pecuniaria de perjuicios frente a derechos colectivos por corrupción

a. Aunque es entendible la dificultad de reparar los perjuicios a los derechos colectivos indivisibles, es limitado que sólo se reconozca la obligación de indemnizar al Estado. **Se debería prever una manera clara en que dicha reparación llegue a las víctimas o personas afectadas concretas**, pues la dimensión colectiva sí permite determinar e individualizar y, por lo tanto, llegar a todos los que tienen derecho a una reparación.

b. Puede ser pertinente incluir otras medidas de reparación en este artículo, más allá de la indemnización, en materia de los derechos colectivos afectados. Esto sin perjuicio de las medidas no pecuniarias que deben establecerse para reparar integralmente.

Sobre el artículo 54: Daño punitivo por corrupción.

a. **Se recomienda incluir la posibilidad que organizaciones sociales y entidades representantes de víctimas o personas afectadas por actos de corrupción, cuenten también con legitimación activa para iniciar procesos de reparación de daños a nivel individual, colectivo y/o social.**

Sobre el artículo 55: Fondo para la reparación de los afectados por hechos por corrupción

a. La creación de este Fondo demuestra un avance en la materia. El artículo debería complementarse con una referencia aun período de seis a doce meses para su reglamentación, proceso que deberá contar con la discusión abierta de todas las partes interesadas.

b. **Se recomienda que la administración del Fondo cuente con un mecanismo de rendición de cuentas y de seguimiento por parte de la sociedad civil y partes interesadas.** Se debe destacar que hay experiencias previas en el asunto, con el Fondo de la Ley 975 (Justicia y Paz) y el Fondo que sale de la Ley 1448 (a cargo de la UARIV), por lo que habría que revisar los aprendizajes de dichas figuras.

Sobre el artículo 56: Reparación no pecuniaria de los afectados por hechos de corrupción

a. Las indemnizaciones y medidas de reparación a que se refiere este capítulo, podrían decretarse y ordenarse respetando los plazos de caducidad y prescripción de la acción, y el proceso sancionatorio en el marco del cual se conozca de los hechos por autoridad competente para imponer reparación. En caso de iniciarse una acción popular u otra distinta, por no contar la autoridad con conocimiento de los hechos con competencia para imponer reparaciones, los plazos serían los que contempla la ley para la acción correspondiente.

**CAPÍTULO XII
AJUSTES AL RÉGIMEN DISCIPLINARIO PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN**

Sobre el artículo 73 – falta disciplinaria por declaraciones de bienes y rentas inexactas o incompletas.

a. **Se recomienda incluir una condición a la aplicación de la falta disciplinaria cuando se compruebe que ésta haya sido dolosa.**

Sobre los artículos 45 y 46: Elección, plazos y condiciones del concurso

a. Se recomienda incluir previamente a la realización del concurso por parte de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), el diligenciamiento por parte de los candidatos de **declaraciones de conflictos de intereses** sobre posibles impedimentos que tengan para ocupar el cargo de personero de acuerdo a la normatividad vigente.

b. Se recomienda que una vez se supere el proceso, convocatoria y concurso realizado por la ESAP se seleccione como máximo a los 10 aspirantes con mayor puntaje para que estos sean quienes pasen a la respectiva entrevista por parte de los concejos respectivos. Esto debido a que en casos como Bogotá, para la elección de los personeros se ha planteado la realización de entrevistas a más de 60 personas⁴ que aprobaron los exámenes anteriores, lo cual supone ineficiencias en la elección.

**Capítulo IX
DISPOSICIONES EN MATERIA DE DAÑO Y REPARACIÓN DE LOS AFECTADOS POR ACTOS DE CORRUPCIÓN**

Sobre el artículo 51: Daño derivado de actos de corrupción

a. El daño derivado de actos de corrupción no debería limitarse a las conductas consignadas en los tipos penales contra la Administración Pública. Se debe trascender y avanzar más allá del derecho penal. Se recomienda ampliar la definición de los daños por corrupción para incluir aquellos derivados de las conductas que generan un detrimento patrimonial para el Estado en favor de intereses privados.

Sobre el artículo 52: Afectados por actos de corrupción

a. Se debe destacar que se utiliza el concepto de "afectados" y no de "víctimas". Esta aproximación conceptual podría implicar que se desaproveche el amplio avance normativo y jurisprudencial que Colombia tiene en materia de reparación de daños a víctimas en distintas dimensiones, y que le merecen un amplio reconocimiento internacional. Dicho marco normativo y jurisprudencial podría beneficiar ampliamente el propósito de reparación de daños causados por actos de corrupción que tienen vulneración directa de derechos humanos, tal como lo reconoce la misma redacción del artículo. En ese sentido, **se recomienda reemplazar el concepto de "afectados" por "víctimas" a lo largo del Capítulo IX del Proyecto de Ley.**

b. **Se recomienda mencionar también el concepto de "daño social"**, que corresponde a una tercera dimensión además de los daños individuales o a título colectivo, que se reconozca y se prevean medidas simbólicas de reparación para ese tipo de daño.

c. **Se recomienda que el segundo párrafo del artículo haga referencia a distintos tipos de "procesos" y no solo respecto a un solo "proceso"**. La reparación de daños causados por actos de corrupción no se limita al proceso penal, pues ésta es solo una entre varias alternativas de instancias judiciales de acceso a la reparación. También, además de visibilizar a través de menciones explícitas, se recomienda que las autoridades competentes hagan referencia a las medidas concretas para reparar el daño, cuando se adopten medidas de fondo.

⁴ Elección de personero de Bogotá entró en su recta final, 2 de noviembre de 2020 <https://www.elspectador.com/noticias/bogota/eleccion-de-personero-de-bogota-entro-en-su-recta-final/>

b. Se recomienda que el Departamento Administrativo de la Función Pública cuente con medidas para la prevención de errores en el diligenciamiento de la información de las declaraciones de bienes y rentas, que pueden incluir la verificación de datos de los campos a diligenciar y el señalamiento de los campos que estén incompletos, antes de subir la información al aplicativo que se disponga para este fin.

**CAPÍTULO XIII
DISPOSICIONES EN MATERIA CONTRACTUAL PARA LA MORALIZACIÓN Y LA TRANSPARENCIA**

Sobre el artículo 86: Modifíquese el literal k del numeral 1 del artículo 8º de la Ley 80 de 1993 (financiación campañas políticas).

a. Si bien se identifica un avance respecto a ampliar el rango de inhabilidad para contratar con el Estado para incluir también a los familiares y allegados de quienes financian campañas, **en la práctica este tipo de prohibiciones resulta difícil de aplicar:**

- Por una parte, se debe tener en cuenta que el financiamiento privado de campañas sean personas naturales o jurídicas está permitido en Colombia (a excepción de los aportes de las personas jurídicas a las campañas presidenciales). Por lo tanto, prohibir que estos financiadores contraten con el Estado puede desincentivar la entrega de aportes o, peor aún, difrazar estos recursos pasándolos a través de otras fuentes, como por ejemplo a través de los partidos políticos, que es la forma que permite para pasar por alto esta inhabilidad en las campañas presidenciales.
- Aunado a lo anterior, el texto del articulado en cuestión no especifica que esta financiación incluya también los créditos. Así las cosas, se da por entendido que aplica sólo para las donaciones, lo cual dejaría por fuera una de las principales formas de financiación privada de campañas.
- En la práctica resulta muy difícil levantar la información sobre los familiares y sobre las personas con las que pueda estar involucrado un financiador, ya sea por relación de representante legal de una empresa, junta directiva, etc. Adicionalmente, sería una información difícil de cotear. De hecho, a la fecha no se haya podido establecer un solo sancionado por ser contratista del Estado, habiendo sido financiador de campañas previamente.

Por lo tanto, se recomienda:

- **Hacer obligatorio un registro único de aportantes a campañas políticas y a partidos políticos, que incluya tanto donaciones en efectivo y en especie como créditos, en el cual quede consignado de antemano la información de estos aportantes en relación a sus familiares y socios, así como la información sobre los representantes legales y miembros de juntas (en caso que el aportante sea una persona jurídica). Este registro estaría en línea con lo dispuesto en el artículo 396C sobre Omisión de información del aportante de la ley 1864 de 2017, que incorporó los delitos electorales en el Código Penal.** Este registro debería revisarse de manera obligatoria de manera previa a la contratación de una entidad pública.

**Propuesta intervención de la PGN en
audiencia pública de Proyecto de Ley 341
Senado de 2020**

Buenos días a todas y todos los Honorables Congressistas, al presidente de la Comisión Primera, honorable Senador Miguel Ángel Pinto, al ponente del proyecto, el honorable senador Germán Varón, y a todas las personas participantes de la transmisión de esta audiencia por medio de los medios de comunicación y las redes sociales.

La Procuraduría General de la Nación tiene, entre sus funciones constitucionales, el deber de investigar y sancionar los hechos de corrupción que afectan el debido funcionamiento del Estado. Por esa razón, ha participado de manera comprometida en la formulación del Proyecto de Ley 341 Senado de 2020, junto al Gobierno nacional y a los demás órganos de control que hacen parte de la Comisión Nacional de Moralización, para modernizar y mejorar las herramientas de lucha contra la corrupción y de moralización del servicio público. Es nuestro deber, como órgano de control disciplinario, no

afectar; 3. Las medidas de protección que se le deben garantizar a los denunciantes y testigos que apoyen las investigaciones sobre hechos de corrupción; 4. La responsabilidad administrativa y las sanciones que deben enfrentar las personas jurídicas que se ven inmersas en hechos de corrupción; 5. El registro de beneficiarios finales, herramienta que permitirá identificar con mayor facilidad a las personas que se benefician del desvío indebido de recursos públicos; 6. La implementación y modernización de los sistemas de información para lograr una mejor coordinación en la investigación de los hechos de corrupción, por parte de las distintas entidades estatales; 7. Las estrategias de educación y pedagogía para fomentar la transparencia y una cultura de integridad; y, 8. El fortalecimiento de la acción de repetición, como herramienta del Estado para cobrar los perjuicios que debe pagar por actuaciones indebidas de los funcionarios corruptos. Es importante destacar que el término de caducidad de la acción de repetición se amplía en el Proyecto de Ley a 5 años, plazo razonable para que el Estado pueda usar esta herramienta de recuperación del patrimonio público.

escatimar esfuerzos para luchar en contra de la corrupción, ese flagelo que tanto daño le ha hecho a la sociedad colombiana.

Este proyecto, que es el resultado del trabajo de la Comisión Nacional de Moralización, contiene varios avances en materia de lucha contra la corrupción y por eso, desde ahora, planteamos nuestro apoyo decidido en su trámite ante el honorable Congreso de la República. Es necesario que los honorables congresistas apoyen esta iniciativa que, si bien puede ser objeto de mejoras, desde su versión inicial solo propone medidas positivas para que el Estado se fortalezca en la moralización del servicio público y en la prevención, investigación y sanción efectiva de los actos de corrupción.

Esta iniciativa legislativa regula, entre otros asuntos: 1. Aspectos del procedimiento disciplinario para fortalecer la actuación de la Procuraduría en la investigación y sanción de los actos de corrupción; 2. Las inhabilidades y obligaciones de transparencia en la contratación estatal, en especial con relación a los Programas de Alimentación Escolar (PAE), una política pública que algunos corruptos han logrado

De otra parte, es necesario resaltar, dentro de estas medidas, aquellas que tienen un impacto directo en la función de la Procuraduría, como órgano de control disciplinario. En primer lugar, se contemplan modificaciones al procedimiento disciplinario en el nuevo Código General Disciplinario, consagrado en la Ley 1952 de 2019. El proyecto de ley contiene unas modificaciones al término de prescripción de la acción disciplinaria, según la gravedad de la conducta investigada, para que las faltas de mayor gravedad tengan un plazo de investigación más amplio que le permita a este organismo de control investigar y sancionar de manera efectiva los actos de corrupción. Además, contiene una dosificación más detallada de los tipos de sanción que se pueden imponer en los procesos disciplinarios, según el tipo de falta cometida y el grado de culpabilidad. Es necesario que esas modificaciones se aprueben pronto, para evitar así cualquier tipo de impunidad.

En segundo lugar, se asignan a la Procuraduría algunas funciones con respecto a la protección de los denunciantes y testigos de los hechos de corrupción, en el marco de las investigaciones disciplinarias surgidas por la denuncia, o en

aquellas donde el testigo presta su testimonio. Estas funciones le permiten a este órgano de control acompañar al denunciante o testigo, para que no sufra retaliaciones por su colaboración con la investigación.

En tercer lugar, el Proyecto de Ley le otorga a la Procuraduría acceso al Registro Único de Beneficiarios Finales. Esta medida facilitará el acceso a la información por parte de la entidad, permitiéndole realizar investigaciones más ágiles que respondan a las exigencias de la sociedad para que existan sanciones prontas y efectivas en contra de los corruptos. También, prevé que la Procuraduría dirija y coordine el sistema de detección y alertas para combatir el incremento patrimonial no justificado de servidores públicos. Con este sistema de información se podrá conocer en tiempo real qué servidor público está incrementando su patrimonio de manera injustificada, para así poder cuidar los recursos públicos que pueden estar en riesgo.

En cuarto lugar, el proyecto de ley crea el fondo de fortalecimiento del Ministerio Público, como una cuenta especial administrada por la Procuraduría General de la Nación, que tendrá el

De esta manera, la Procuraduría General de la Nación está comprometida con el trámite de este proyecto y, por esa misma razón, ha venido trabajando las últimas semanas con la Secretaría de Transparencia y con el ponente del proyecto, el honorable senador Dr. Germán Varón, para hacer unas modificaciones al proyecto inicial que permitan mejorar todas las medidas que están previstas en esta iniciativa.

Con este trabajo en conjunto, estas modificaciones podrán ser parte de la primera ponencia para el debate de los Honorables Congressistas.

Entre las modificaciones que ya han sido discutidas se contempla la aplicación del poder preferente de la Procuraduría frente a las investigaciones disciplinarias en contra de denunciantes o testigos de hechos de corrupción. Se propuso que las oficinas de control interno no puedan iniciar o continuar con las investigaciones disciplinarias en contra de los denunciantes y testigos de los hechos de corrupción, y que las mismas pasen a la Procuraduría General de la Nación, para así garantizar la objetividad e imparcialidad de la investigación.

propósito de financiar las inversiones para fortalecer las funciones preventiva, disciplinaria y de intervención, que realiza la entidad para cumplir con su mandato constitucional. Este fondo será financiado con las multas que se imponen como sanción disciplinaria. Así mismo, se prevé la creación del fondo para la reparación de las personas afectadas por la corrupción. Este novedoso mecanismo permitirá restablecer los derechos colectivos indivisibles afectados por los actos de corrupción.

Por último, es necesario resaltar que, con la aprobación de este proyecto de ley, se le permitirá a la Procuraduría General de la Nación solicitar la indemnización pecuniaria frente a los perjuicios causados en contra de derechos colectivos indivisibles, cuando esos perjuicios se deriven de hechos de corrupción. Esta herramienta fortalecerá el papel crucial que tiene este organismo de control en la lucha contra la corrupción y en la recuperación del patrimonio público.

También, se incluyeron cambios a la posibilidad de modificar los cargos formulados en contra del investigado, garantizando siempre sus derechos fundamentales al debido proceso y defensa, porque la variación del pliego de cargos se notificará al investigado y se le otorgará un término de diez días para presentar sus descargos y solicitar la práctica de pruebas. Estas modificaciones son esenciales para evitar la impunidad en los procesos y para lograr investigaciones más sólidas y garantistas con el disciplinado.

Con relación a las reformas que proponemos a la Ley 1952 de 2019, que contiene el nuevo Código General Disciplinario, es necesario destacar que la Procuraduría también está considerando formular las modificaciones que son necesarias para adecuar el ordenamiento jurídico interno a la orden de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, emitida en la sentencia del 8 de julio de 2020. Este trámite legislativo puede ser una oportunidad para cumplir con la implementación de esas modificaciones.

Por otro lado, también se plantearon modificaciones a las medidas de protección que trae el proyecto a favor de los trabajadores del sector privado que denuncien o sean testigos de las investigaciones sobre hechos de corrupción. En concreto, con respecto a la garantía del debido proceso administrativo a favor de los empleadores que pueden ser investigados por el Ministerio del Trabajo, cuando no tomen medidas de protección a favor del denunciante o testigo del hecho de corrupción, a pesar de que hayan recibido una solicitud de implementación de ese tipo de medidas.

En suma, la Procuraduría General de la Nación tiene completa seguridad de que este Proyecto de Ley solo contempla aspectos positivos para el fortalecimiento institucional en materia de investigación y sanción de los hechos de corrupción. Por lo anterior, nuestro mensaje al honorable Congreso de la República es que se apruebe el Proyecto con las modificaciones que trae la primera ponencia, para que así el Estado pueda combatir la corrupción de forma más certera y eficaz.

Muchas gracias presidente y honorables
Congresistas

*Recibida
como es
procuraduría*

Bogotá, D.C., marzo 16 de 2021

Doctor
GERMÁN VARÓN COTRINO
Senador de la República
COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA
Ciudad

Ref: Audiencia pública proyecto de ley 341

Apreciado senador Varón:

El Consejo de Estado como integrante de la Comisión Nacional de Moralización, consideró de la mayor importancia para el país la presentación ante el Congreso de la República del proyecto de ley 341, "Por medio del cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y otras disposiciones".

Estimamos que el objeto del proyecto de ley resulta pertinente en relación con el propósito de superar los males que nos aquejan en materia de corrupción, en tanto que este se refiere a la articulación y coordinación de las entidades del Estado para promover la cultura de la legalidad e integridad y recuperar la confianza ciudadana y el respeto por lo público, bases de una legitimidad para nuestras instituciones democráticas.

Desde el Consejo de Estado sugerimos algunas reformas a la Ley 678 de 2001, relativas al ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición, que en buena hora fueron acogidas y complementadas por los demás integrantes de la Comisión.

La naturaleza y finalidades de la acción de repetición obligan al Estado a promover este medio de control, pues lo contrario sería amparar bajo el manto de la impunidad la responsabilidad personal del servidor público o de los particulares que desempeñen funciones públicas. De esta manera se erige como un instrumento preventivo de lucha contra la corrupción y la arbitrariedad de tales agentes estatales.

La acción de repetición debe ser un recurso judicial efectivo para que, en el marco del derecho fundamental de la buena administración, el Estado no sólo repita contra el agente estatal por cuya conducta tuvo que responder patrimonialmente, sino también para constatar la obligación individual que recae sobre este respecto del cumplimiento de los principios esenciales de la función pública, que de no existir impediría la materialización de la verdad, justicia y reparación en toda su extensión.

Dentro de las propuestas formuladas por el Consejo de Estado y que fueron incluidas en el proyecto, destaco dos, a saber:

- ij* La simplificación de los supuestos fácticos que son la base para la aplicación de las presunciones de dolo y culpa grave (artículos 57 y 58 del proyecto), que busca eliminar las controversias procesales que se generan sobre el hecho indicador que da lugar a la presunción, para evitar situaciones de impunidad

1

respeto de la responsabilidad del servidor público o particular que se desempeña funciones públicas, y

- ii)* La relacionada con dar mayor operatividad a las medidas cautelares, para lo cual se deberá acudir al embargo y secuestro de los bienes del demandado, según las reglas del Código General del Proceso, con lo cual se busca el efectivo reembolso de lo pagado por el Estado (artículo 63 del proyecto).

Desde el Consejo de Estado auguramos éxito al proyecto de ley sometido a la consideración del Congreso de la República, y reiteramos nuestro compromiso de aportar a las iniciativas que materialicen el derecho a la tutela judicial efectiva y a la protección del patrimonio público.

En nuestra calidad de jueces de lo contencioso administrativo, respetuosos de los debates que el Congreso y la ciudadanía en general realizan sobre los medios de control que nos corresponderá decidir cuando estén consagrados como leyes de la República, y habida cuenta de la arriba reseñada contribución hecha con base en la invitación de la Comisión Nacional de Moralización, le expreso a usted, honorable Senador, nuestros mejores deseos por todo éxito en la audiencia pública programada para el próximo 18 de marzo, a la cual no podremos asistir, pero, desde luego, estaremos atentos de sus resultados y avances.

Me valgo de la oportunidad para reiterar mis más altos sentimientos de consideración y aprecio.


MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO
Presidenta

c.c.: Comisión Nacional de Moralización
Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República

2

Honorables
Comisión Primera
Senado de la República

Para fines pertinentes referidos a la audiencia pública que se adelantará el día de mañana, y a la cual gentilmente he sido convocado por ustedes, me permito compartir un par de observaciones al articulado del proyecto de ley:

Toda empresa deberá contar con un canal para recibir las denuncias de corrupción por parte de sus trabajadores directos o indirectos, el cual deberá amparar la confidencialidad del denunciante, en igual sentido, no deberá contar con una política de "protección a denunciantes, informantes y testigos en el ámbito laboral", la cual deberá estar integrada en los programas de transparencia y ética empresarial y darse a conocer a todos los trabajadores.

Comentario: Intervención de veedurías ciudadanas como garantes de denuncia al interior de las instituciones, hay que echar mano de esta figura de alta relevancia para el control ciudadano y la participación social, en todas las entidades (públicas/privadas) debería incorporarse la figura de *veeduría ciudadana interna*, con remuneración (incorporada en el presupuesto anual de la entidad, si es pública vía nómina con aporte del SGP, y si es privada vía nómina con beneficios tributarios), el cargo debe ser definido por la Red de Veedurías con el apoyo de entes de control como la Procuraduría o la Contraloría. De lo contrario la corrupción seguirá cooptando la denuncia al interior de las entidades por el miedo a las represalias de todo tipo.

Capítulo VII
FORTALECIMIENTO DE LA TRANSPARENCIA EN EL PROCESO DE ELECCIÓN DE PERSONEROS Y EN EL DESARROLLO DE SU GESTIÓN

Artículo 45. Modifíquese al artículo 170 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 35 de la Ley 1551 de 2012, el cual quedará así:

Artículo 170. Elección. Los concejos distritales o municipales, elegirán personeros para periodos institucionales de cuatro (4) años, dentro de los diez (10) primeros días del mes de enero del año en que se inicia su periodo constitucional, previo concurso público de méritos que convocará en el mes de julio anterior y adelantará gratuitamente la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP. Los personeros así elegidos, iniciarán su periodo el primero (1) de marzo siguiente a su elección y lo concluirán el último día del mes de febrero del cuarto año.

Comentario: la ESAP, ha sido históricamente una institución académica de la mayor relevancia para el Estado Colombiano, siendo el alma mater por primacía para la formación de Administradores Públicos de todo nivel. Sin embargo, su papel preponderante se ha visto empañado al ser tratada como fortín político de unos y otros por años, no me extendiendo en esta explicación por todos conocida. En este escenario, hay que garantizar que los procesos confiados a ella en el marco de esta ley, como la elección de Personeros, se acompañen de veedurías que garanticen que los concursos, convocatorias y elecciones se realicen con la mayor transparencia. Aquí, la propuesta es la conformación de una mesa o comité ético, en el que como veedores, participen la academia a través de sus diferentes observatorios, escuelas de ética, entre otros, y representantes de la sociedad civil, de manera tal que con voz pero sin voto puedan asegurar la equidad, transparencia y relevancia de los procesos.

Cordialmente,

Ph.D (c) Pierre Andrés Luna Algarra
Coordinador Académico
Escuela Javeriana de Gobierno y Ética Pública
VICERRECTORÍA DE EXTENSIÓN Y RELACIONES INTERINSTITUCIONALES
Carrera 7ª No. 40-62 Ed. Emilio Arango, S.J., Piso 5º
Pontificia Universidad Javeriana
PBX: (571) 3208320 Ext. 3517
Cel.: 3015475254
escuelaegbiemoetica@javeriana.edu.co

Propuesta intervención de la PGN en audiencia pública de Proyecto de Ley 341 Senado de 2020

Buenos días a todas y todos los Honorables Congressistas, al presidente de la Comisión Primera, honorable Senador Miguel Ángel Pinto, al ponente del proyecto, el honorable senador German Varón, y a todas las personas participantes de la transmisión de esta audiencia por medio de los medios de comunicación y las redes sociales.

La Procuraduría General de la Nación tiene, entre sus funciones constitucionales, el deber de investigar y sancionar los hechos de corrupción que afectan el debido funcionamiento del Estado. Por esa razón, ha participado de manera comprometida en la formulación del Proyecto de Ley 341 Senado de 2020, junto al Gobierno nacional y a los demás órganos de control que hacen parte de la Comisión Nacional de Moralización, para modernizar y mejorar las herramientas de lucha contra la corrupción y de moralización del servicio público. Es nuestro deber, como órgano de control disciplinario, no

escatimar esfuerzos para luchar en contra de la corrupción, ese flagelo que tanto daño le ha hecho a la sociedad colombiana.

Este proyecto, que es el resultado del trabajo de la Comisión Nacional de Moralización, contiene varios avances en materia de lucha contra la corrupción y por eso, desde ahora, planteamos nuestro apoyo decidido en su trámite ante el honorable Congreso de la República. Es necesario que los honorables congresistas apoyen esta iniciativa que, si bien puede ser objeto de mejoras, desde su versión inicial solo propone medidas positivas para que el Estado se fortalezca en la moralización del servicio público y en la prevención, investigación y sanción efectiva de los actos de corrupción.

Esta iniciativa legislativa regula, entre otros asuntos: 1. Aspectos del procedimiento disciplinario para fortalecer la actuación de la Procuraduría en la investigación y sanción de los actos de corrupción; 2. Las inhabilidades y obligaciones de transparencia en la contratación estatal, en especial con relación a los Programas de Alimentación Escolar (PAE), una política pública que algunos corruptos han logrado

afectar; 3. Las medidas de protección que se le deben garantizar a los denunciantes y testigos que apoyen las investigaciones sobre hechos de corrupción; 4. La responsabilidad administrativa y las sanciones que deben enfrentar las personas jurídicas que se ven inmersas en hechos de corrupción; 5. El registro de beneficiarios finales, herramienta que permitirá identificar con mayor facilidad a las personas que se benefician del desvío indebido de recursos públicos; 6. La implementación y modernización de los sistemas de información para lograr una mejor coordinación en la investigación de los hechos de corrupción, por parte de las distintas entidades estatales; 7. Las estrategias de educación y pedagogía para fomentar la transparencia y una cultura de integridad; y, 8. El fortalecimiento de la acción de repetición, como herramienta del Estado para cobrar los perjuicios que debe pagar por actuaciones indebidas de los funcionarios corruptos. Es importante destacar que el término de caducidad de la acción de repetición se amplía en el Proyecto de Ley a 5 años, plazo razonable para que el Estado pueda usar esta herramienta de recuperación del patrimonio público.

aquellas donde el testigo presta su testimonio. Estas funciones le permiten a este órgano de control acompañar al denunciante o testigo, para que no sufra retaliaciones por su colaboración con la investigación.

En tercer lugar, el Proyecto de Ley le otorga a la Procuraduría acceso al Registro Único de Beneficiarios Finales. Esta medida facilitará el acceso a la información por parte de la entidad, permitiéndole realizar investigaciones más ágiles que respondan a las exigencias de la sociedad para que existan sanciones prontas y efectivas en contra de los corruptos. También, prevé que la Procuraduría dirija y coordine el sistema de detección y alertas para combatir el incremento patrimonial no justificado de servidores públicos. Con este sistema de información se podrá conocer en tiempo real qué servidor público está incrementando su patrimonio de manera injustificada, para así poder cuidar los recursos públicos que pueden estar en riesgo.

En cuarto lugar, el proyecto de ley crea el fondo de fortalecimiento del Ministerio Público, como una cuenta especial administrada por la Procuraduría General de la Nación, que tendrá el

De otra parte, es necesario resaltar, dentro de estas medidas, aquellas que tienen un impacto directo en la función de la Procuraduría, como órgano de control disciplinario. En primer lugar, se contemplan modificaciones al procedimiento disciplinario en el nuevo Código General Disciplinario, consagrado en la Ley 1952 de 2019. El proyecto de ley contiene unas modificaciones al término de prescripción de la acción disciplinaria, según la gravedad de la conducta investigada, para que las faltas de mayor gravedad tengan un plazo de investigación más amplio que le permita a este organismo de control investigar y sancionar de manera efectiva los actos de corrupción. Además, contiene una dosificación más detallada de los tipos de sanción que se pueden imponer en los procesos disciplinarios, según el tipo de falta cometida y el grado de culpabilidad. Es necesario que esas modificaciones se aprueben pronto, para evitar así cualquier tipo de impunidad.

En segundo lugar, se asignan a la Procuraduría algunas funciones con respecto a la protección de los denunciantes y testigos de los hechos de corrupción, en el marco de las investigaciones disciplinarias surgidas por la denuncia, o en

propósito de financiar las inversiones para fortalecer las funciones preventiva, disciplinaria y de intervención, que realiza la entidad para cumplir con su mandato constitucional. Este fondo será financiado con las multas que se imponen como sanción disciplinaria. Así mismo, se prevé la creación del fondo para la reparación de las personas afectadas por la corrupción. Este novedoso mecanismo permitirá restablecer los derechos colectivos indivisibles afectados por los actos de corrupción.

Por último, es necesario resaltar que, con la aprobación de este proyecto de ley, se le permitirá a la Procuraduría General de la Nación solicitar la indemnización pecuniaria frente a los perjuicios causados en contra de derechos colectivos indivisibles, cuando esos perjuicios se deriven de hechos de corrupción. Esta herramienta fortalecerá el papel crucial que tiene este organismo de control en la lucha contra la corrupción y en la recuperación del patrimonio público.

De esta manera, la Procuraduría General de la Nación está comprometida con el trámite de este proyecto y, por esa misma razón, ha venido trabajando las últimas semanas con la Secretaría de Transparencia y con el ponente del proyecto, el honorable senador Dr. Germán Varón, para hacer unas modificaciones al proyecto inicial que permitan mejorar todas las medidas que están previstas en esta iniciativa.

Con este trabajo en conjunto, estas modificaciones podrán ser parte de la primera ponencia para el debate de los Honorables Congressistas.

Entre las modificaciones que ya han sido discutidas se contempla la aplicación del poder preferente de la Procuraduría frente a las investigaciones disciplinarias en contra de denunciantes o testigos de hechos de corrupción. Se propuso que las oficinas de control interno no puedan iniciar o continuar con las investigaciones disciplinarias en contra de los denunciantes y testigos de los hechos de corrupción, y que las mismas pasen a la Procuraduría General de la Nación, para así garantizar la objetividad e imparcialidad de la investigación.

También, se incluyeron cambios a la posibilidad de modificar los cargos formulados en contra del investigado, garantizando siempre sus derechos fundamentales al debido proceso y defensa, porque la variación del pliego de cargos se notificará al investigado y se le otorgará un término de diez días para presentar sus descargos y solicitar la práctica de pruebas. Estas modificaciones son esenciales para evitar la impunidad en los procesos y para lograr investigaciones más sólidas y garantistas con el disciplinado.

Con relación a las reformas que proponemos a la Ley 1952 de 2019, que contiene el nuevo Código General Disciplinario, es necesario destacar que la Procuraduría también está considerando formular las modificaciones que son necesarias para adecuar el ordenamiento jurídico interno a la orden de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, emitida en la sentencia del 8 de julio de 2020. Este trámite legislativo puede ser una oportunidad para cumplir con la implementación de esas modificaciones.

Por otro lado, también se plantearon modificaciones a las medidas de protección que trae el proyecto a favor de los trabajadores del sector privado que denuncien o sean testigos de las investigaciones sobre hechos de corrupción. En concreto, con respecto a la garantía del debido proceso administrativo a favor de los empleadores que pueden ser investigados por el Ministerio del Trabajo, cuando no tomen medidas de protección a favor del denunciante o testigo del hecho de corrupción, a pesar de que hayan recibido una solicitud de implementación de ese tipo de medidas.

En suma, la Procuraduría General de la Nación tiene completa seguridad de que este Proyecto de Ley solo contempla aspectos positivos para el fortalecimiento institucional en materia de investigación y sanción de los hechos de corrupción. Por lo anterior, nuestro mensaje al honorable Congreso de la República es que se apruebe el Proyecto con las modificaciones que trae la primera ponencia, para que así el Estado pueda combatir la corrupción de forma más certera y eficaz.

Muchas gracias presidente y honorables Congressistas

Recibir con este tipo ponencia

Siendo las 12:05 p. m. la Presidencia levanta la audiencia pública.

PRESIDENTE,

H.S. MIGUEL ANGEL PINTO HERNANDEZ

AVICEPRESIDENTE,

H.S. PALOMA VALENCIA LASERNA

SECRETARIO GENERAL,

GUILLERMO LEON GIRALDO GIL