



PUNTOS DE VISTA

Aproximación a un concepto de denuncia a partir del modelo garantista en el estado democrático de derecho:

cualidades a fortalecer; debilidades llamadas a desaparecer en la estructuración de esta herramienta como instrumento para combatir la corrupción desde una perspectiva de lo fiscal*

Introducción

Consideraciones previas acerca del autor de este artículo sobre la Teoría del Garantismo.

El interés del autor por la Teoría del Garantismo del maestro Luigi Ferrajoli¹ surgió a partir de su previa incursión en el litigio penal y su posterior función como profesional del derecho en la Contraloría General de la República de Colombia, en la Gerencia Departamental del Cauca en el año 2007, trasladando su inquietud de los preceptos doctrinales del garantismo a las labores de control fiscal.

Posteriormente, al ejercer la jefatura de la Oficina de Participación Ciudadana de la Gerencia Sucre, logra materializar, concretar y llevar a la práctica muchas ideas que se encontraban dispersas en relación con su experiencia en la atención directa al ciudadano, y con organizaciones sociales participativas u otras entidades que manejan la herramienta de denuncia, dentro de sus respectivas competencias legales.

El autor afirma que el modelo garantista tiene mucho que aportar al control fiscal, aunque es necesario iniciar labores que logren una identidad real del derecho fiscal como disciplina autónoma, que si bien suele auxiliarse del derecho penal, debe generar una serie de ideas y doctrinas propias, teniendo en cuenta su diferenciación estructural y su autonomía de fondo y forma.

* Artículo ganador del XV Concurso Anual de Investigación de la OLACEFS, año 2012. Escrito por Luis Gonzaga Portacio Sierra, funcionario de la Contraloría General de Colombia, bajo el seudónimo Sfacciato.

¹ Luigi Ferrajoli, es un jurista italiano y uno de los principales teóricos del garantismo jurídico, teoría que desarrolló inicialmente en el ámbito del Derecho penal, pero que considera, en general, un paradigma aplicable a la garantía de todos los derechos fundamentales.

Dentro del modelo del garantismo como teoría de derecho, el autor decidió acudir a los postulados del maestro italiano Luigi Ferrajoli, considerado como el padre contemporáneo del garantismo a nivel mundial, y la estructura seguida en este trabajo es la esbozada en el texto *Derecho y Razón, Teoría del garantismo penal*, en su edición segunda del año 1997, realizada para Siglo del Hombre Editores Limitada, bajo la traducción coordinada por Perfecto Andrés Ibáñez y Otros.

Luigi Ferrajoli considera necesaria la implementación de un modelo en el cual el respeto a las garantías mínimas del encartado, a las del Estado y todo agente protagonista en el proceso, sean la bandera y el fundamento de la labor procesal, sin que escapar a éstas sea una posibilidad bajo ningún axioma posible, por prominente que parezca.

El autor de este trabajo señala que el análisis que expone Luigi Ferrajoli al caso penal y al caso italiano concretamente, está sumamente vigente y es aplicable al caso latinoamericano y fiscal, puesto que responde a la justificación del maestro al manifestar: “Las aludidas vicisitudes italianas representan, desde luego, un caso límite y patológico. Pero apuntan al mismo tiempo a un problema que es común a todas las democracias avanzadas: la creciente anomia del Estado contemporáneo, generada, de una parte, por la masiva expansión de sus funciones -y de los correlativos espacios de discrecionalidad- en la vida social y económica, y, de otra, por la reducción de la capacidad regulativa del derecho, la inadecuación y la falta de efectividad de sus técnicas de garantía, y por la tendencia del poder político a liberarse de los controles jurídicos y a desplazarse a sedes invisibles y extra institucionales.”²

El autor señala que esta situación descrita por Ferrajoli tiene similitud en toda su estructura con la situación actual latinoamericana. Por tanto, y desde esta perspectiva, este artículo, plantea la implementación del modelo garantista a la definición y estructura de la denuncia ciudadana en estados democráticos de derecho, ambicionando la dinamización de ésta como una herramienta para combatir la corrupción.

2 FERRAJOLI, L. (1997) *Derecho y Razón*. Prólogo del autor a la edición española. Segunda Edición. Valladolid: Simancas Ediciones S.A.

Partiendo del modelo garantista, se esbozan una serie de características que se consideran como elementos deseables y apetecibles para la denuncia en democracias con modelo de Estado de Derecho, a fin de fortalecerla, ejercitarla y propulsarla en su lucha contra la corrupción. Se bosquejan una serie de conductas llamadas a minimizar o suprimir para efectos de la consecución del fin ya señalado, planteando algunas experiencias reales que en el ejercicio de la función pública y civil se consideran como soporte para el caso concreto.

Finalmente, el autor aclara, que si bien se ha fundado este estudio en el garantismo como teoría jurídica, solamente se hace mención seguida y notas periódicas de la obra del maestro Ferrajoli a manera de referencia, al inicio de la estructuración del concepto de denuncia, entrando luego a abordar una serie de estudios y trabajos de otros autores con la finalidad de lograr el desarrollo de una identidad autónoma de este trabajo de investigación, apartándose de una aplicación simplista de una idea foránea para adaptarla a la realidad latinoamericana.

Problema

Antecedentes del Problema

El estudio que se plantea, se origina en el marco de las actividades de investigación, desplegadas por las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), miembros de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), para la optimización del Control Fiscal y la implementación de nuevas herramientas, que hagan del control, una realidad cada vez más eficiente, eficaz y oportuna.

Este trabajo de investigación fue presentado en ocasión a la XX Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), celebrada en la ciudad de Antigua, Guatemala, en el mes de julio de 2010, en la cual se eligió el tema: "La Denuncia Ciudadana:

Instrumento Social para Combatir la Corrupción. Experiencias”³ para el XV Concurso Anual de Investigación de la OLACEFS año 2012.

La corrupción, como fenómeno absolutamente negativo y devastador de la cultura latinoamericana, impone ante la gran mayoría de los miembros de la comunidad -esto es, los detractores de los actos de los corruptos- la necesidad de crear, desarrollar y fortalecer, herramientas que detengan la devastación causada por la corrupción en la administración del Estado.⁴

En este contexto, la Denuncia Ciudadana surge como una de las posibilidades vanguardistas en función de esta heroica misión social.

Descripción de la Unidad de Análisis

La Unidad de Análisis, en el caso *sub examine*, está constituida para todos sus efectos por la Denuncia Ciudadana.

La denuncia, como un mecanismo de participación ciudadana⁵, en el control del estado, y la lucha contra la corrupción, será abordada en esta investigación en una doble dimensión, esto es a partir de las cualidades y aspectos negativos que la estructuran en el presente como herramienta en contra de la corrupción, y en este sentido, a futuro, en la conformación del concepto que con miras al modelo garantista, deberá buscar una democracia con enfoque de Estado de Derecho.

Planteamiento del Problema

La denuncia como noticia originaria de procesos⁶ estatales diversos, ha sido utilizada por un gran número de culturas y sociedades en diferentes estadios temporales. Este tratamiento en algunas de estas

3 XX Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). Ciudad de Antigua Guatemala, Guatemala. Julio de 2010.

4 GIRALDO, J. (2011) *III Cátedra Internacional de Políticas Públicas y Control Fiscal: Opinión Pública y Participación Ciudadana*. Melgar, Contraloría General de la República y Fundación José Ortega y Gasset. Segunda Edición. Colombia: Simancas Ediciones. Expresión Digital.

5 TURBAY, J. (2009) *Hacia un nuevo Control Fiscal en Colombia: El Control Fiscal Participativo. El Concepto del Control Social*. Primera Edición. Bogotá: Imprenta Nacional.

6 Ley 610 de 2000 "Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías". Artículo 8. Colombia.

culturas, ha llevado a que esta figura se estructure, dinamice y evolucione hasta lo que es hoy en día.

A contrario sensu, en otras sociedades, la figura no se ha desarrollado, o su manejo, antes que favorecer a los sistemas que la utilizan como insumo, ha conllevado a la afectación de los mismos o de las personas que protagonizan por activa o por pasiva, estos procesos arriba referidos.

La denuncia viene pues, a convertirse en algunos espacios en herramienta invaluable de trabajo; mientras que en otros se estructura como elemento negativo. Su futuro suele ser incierto.

El planteamiento del problema objeto de esta investigación, lo constituye la estructura misma de la denuncia ciudadana. Partiendo de los fundamentos teórico-doctrinales del garantismo como patrón de análisis, la investigación deberá enfocarse a determinar, con base en el derecho garantista sustantivo y procesal, los elementos beneficiosos y fructíferos de la denuncia llamados a permanecer en el tiempo, y a la vez a identificar aquellos defectos y consecuencias nocivas que, tomando como derrotero las garantías naturales, afectan por vía de denuncia los procesos estatales y a las personas que participan en ellos en un rol activo o pasivo.

De igual manera, y tocando la temporalidad de lo que se busca preservar y lo que se pretende suprimir, también se plantea como problema la determinación del futuro de la denuncia ciudadana en manos de las nuevas generaciones, con la intención de entregarles una mejor forma de definirla y manejarla.

Como resultado a lo anterior, surgirá un diagnóstico tácito, en el cual, para cada caso o cualidad, defecto o práctica negativa, se levantarán las sugerencias correspondientes, encaminadas a optimizar la figura de la denuncia ciudadana mediante la potenciación de sus atributos y la supresión de sus aspectos negativos actuales, con miras a hacerla más eficiente a manera de valor agregado de las generaciones actuales y para que sea recibida de esta forma por las generaciones futuras.

Formulación del Problema

Teniendo como soporte el modelo garantista, ¿De qué manera se puede enriquecer la denuncia ciudadana mediante la potenciación de sus cualidades, y la reducción de sus aspectos negativos para el ejercicio de las generaciones futuras?

Sistematización del Problema

¿Qué aspectos estructurales y actuales de la denuncia ciudadana pueden ser considerados como beneficiosos, teniendo en cuenta la doctrina garantista en democracias con modelos de Estado de Derecho?

¿Qué aspectos estructurales y actuales de la denuncia pueden ser considerados como negativos, al afectar el proceso que desarrollan los actores que participan en él?

¿De qué forma se puede potenciar la denuncia ciudadana como herramienta para combatir la corrupción?

¿De qué forma se puede adecuar la denuncia ciudadana a las nuevas herramientas tecnológicas, informáticas y fenómenos de la información, para hacerla más atractiva a las nuevas generaciones, y más eficiente y eficaz en la lucha contra la corrupción?

Hipótesis

Hipótesis N° 1. “La denuncia ciudadana cuenta con elementos que favorecen y benefician el ejercicio del control fiscal en el manejo de los recursos del Estado, analizándose desde la perspectiva de un modelo garantista.”

Hipótesis N° 2. “La denuncia ciudadana, partiendo de un enfoque garantista, contiene elementos negativos que suelen afectar los procesos a los que pertenece y a las personas que interactúan en él”.

Hipótesis N° 3. “Es posible potenciar la denuncia ciudadana como una mejor herramienta a futuro, si se mantienen y fortalecen sus aspectos positivos, a la vez que se reducen y eliminan los aspectos negativos que suelen afectar el proceso y a los participantes del proceso”.

Hipótesis N° 4. “La denuncia ciudadana como herramienta del control fiscal participativo de la sociedad, está llamada a desaparecer en el entendido de que no logre adecuarse a las nuevas tecnologías de la información y fenómenos sociales informáticos contemporáneos”.

Alcance

La investigación planteada en este proyecto de estudio, se encuentra limitada y delimitada de la siguiente forma:

Alcance Temporal

El elemento tiempo se identifica en una dimensión presente-futuro, toda vez que parte de un análisis de las realidades presentes, que benefician y perjudican el control fiscal a partir de la denuncia ciudadana, para entrar a proponer la adecuación a futuro.

Alcance Espacial

El elemento espacio se limita a las Legislaciones Contemporáneas Occidentales Latinoamericanas, con un Modelo de Gobierno Democrático en Estados de Derecho.

Alcance Doctrinal

Dentro de las legislaciones democráticas occidentales latinoamericanas, este trabajo hace énfasis en aquellas que han escogido el modelo garantista para ejercer la jurisdicción de los asuntos fiscales, con Estados que responden al modelo constitucional y social de derecho, descartando las perspectivas políticas extremas o absolutistas.

Alcance de la Jurisdicción

Esta investigación está orientada a la Denuncia Ciudadana como herramienta para el Control Fiscal Participativo en la lucha contra la corrupción, y bien podría ser utilizada por analogía a la denuncia en diversas jurisdicciones que la utilizan, *verbi gratia* la penal, penal-militar, disciplinaria y similares.

Metodología de Investigación. Marco Metodológico

Nivel de Investigación

El Nivel de Investigación del presente estudio hace referencia específica -teniendo como orientación el modelo de Canales⁷-, a la Investigación del Orden Explicativo, toda vez que asumiendo la denuncia ciudadana como un hecho real -herramienta de la sociedad como apoyo al orden Fiscal-, pretende explicar el porqué de estos hechos, y a consecuencia de ello, establecer las relaciones de causa-efecto con la calidad presente y propuesta a futuro de la misma.

Diseño de Investigación

El diseño o estrategia a emplear será el de la Investigación Documental. El cual se abordará desde fuentes documentales; textos doctrinales como *Derecho y Razón* de Luigi Ferrajoli; Ponencias en eventos Institucionales; textos normativos atinentes al control fiscal, e informes periodísticos relacionados con el tema.

El Concepto de Denuncia

Conceptualización de Denuncia desde una Perspectiva Democrático-Garantista

No cabe duda de que la palabra denuncia viene a ser uno de esos términos cuyo concepto y definición está presente en el vocabulario de todos. Si bien existen palabras que en el idioma español resultan

7 ARIAS, F. (1996) *El Proyecto de Investigación: Marco Metodológico*. Caracas: Editorial Episteme Oriol Ediciones. Tercera Edición.

desconocidas para un universo significativo de latinoamericanos, generalmente aquellos de menos recursos económicos y de menor formación académica -*verbi gratia* términos como: “exinanido” o “ínclito”, no ocurre lo mismo con la palabra denuncia, la cual está presente en el léxico latinoamericano, a nivel de toda cultura, raza y nivel social.⁹

Por tanto, si la difusión del término “Denuncia” es amplia y conocida por el público en general, entonces el concepto que la determina puede variar, así como los enfoques político-sociales que la estudian.

- Denuncia como medio de participación ciudadana para las organizaciones.
- Denuncia como medio cívico-social.
- Denuncia como herramienta para la determinación del control ciudadano de los asuntos públicos.
- Denuncia como medio para generar presión política al Gobierno.
- Denuncia como medio de persecución ideológica a los enemigos del Estado.

La determinación de un concepto de denuncia viene entonces a convertirse en un elemento indispensable y profundamente necesario para poder emitir aportes al proceso de “denunciar”. Por tanto, la especificación de lo que se considere como denuncia, cuándo, cómo y bajo qué posibilidades se debe permitir el denunciar, establece las pautas de un aporte, una crítica o un comentario cualquiera.

8 Diccionario de la Lengua Española. Planeta Publishing Corporation.

9 TURBAY, J. Ob. Cit.



Por otro lado, la idea principal de esta investigación, como aporte, es la determinación de una idea de denuncia basada en los postulados e ideales del garantismo¹⁰ como filosofía marco, y guía de los procesos y procedimientos sancionatorios de las diferentes jurisdicciones, a saber, en el ejercicio de democracias enmarcadas por un Estado de Derecho. Sin embargo, estas deben estar circunscritas al orbe de lo fiscal, y al control que dentro de una democracia ejecuta la participación ciudadana¹¹, utilizándola así como herramienta para combatir la corrupción.

Este concepto de garantismo debe ser primordialmente sencillo, tal y como lo señala el maestro Ferrajoli en su obra *Derecho y Razón*, pero la falta de claridad, se ha constituido en la matriz de la crisis del garantismo ilustrado¹². Esta misma deficiencia se presenta en el modelo latinoamericano, donde no es posible predicar garantismo social porque la jurisprudencia utiliza terminología rebuscada que aleja la mente del pueblo de la doctrina jurídica que le respalda y apoya. Tal como alguna vez criticó el maestro Beccaria las normas medievales escritas en latín culto para instrucción y enjuiciamiento de un pueblo que no sabía hablar este tipo de lenguaje¹³.

En otras palabras, la definición debe responder de manera clara a las preguntas elementales de qué, cómo, quién, ante quién, acerca de qué y para qué¹⁴ se denuncia, siguiendo el modelo de estructuración de la teoría del garantismo penal, pero aplicándola a lo fiscal en lo atinente a la denuncia ciudadana.

La denuncia como mecanismo para combatir la corrupción en un estado de derecho de tipo democrático bajo el enfoque garantista, se debe entender entonces simple y llanamente como: la noticia que alguien pone en conocimiento de la autoridad competente acerca de la comisión de una falta, para que ésta proceda conforme a derecho.

10 FERRAJOLI, L. Ob. Cit.

11 TURBAY, J. Ob. Cit. Pág. 221-463p.

12 FERRAJOLI, L. Ob. Cit.

13 BECCARIA, C. (2000) *De los delitos y de las penas*. Bogotá: Editorial Ternis. 120 p. Tercera Edición.

14 FERRAJOLI, L. Ob. Cit

La denuncia como mecanismo para combatir la corrupción en un estado de derecho de tipo democrático bajo el enfoque garantista(...) se debe entender(...) como: la noticia que alguien pone en conocimiento de la autoridad competente acerca de la comisión de una falta, para que ésta proceda conforme a derecho.

La Denuncia propia de un Estado garantista, a diferencia de la denuncia del Estado despótico, inquisitivo o autoritario, se enmarca en las preguntas elementales para denunciar, de la siguiente manera:

1. En una “*noticia*”, en la transmisión de un hecho por los medios idóneos. El modelo de una política de control fiscal democrático y garantista, se inicia con la concepción misma de lo que se puede denunciar. Se puede movilizar a través de denuncia una *noticia*¹⁵, pero nunca por medio de un comentario, de una sensación, de un concepto propio, de una idea o una impresión. Esto es el **qué**.
2. En un “*alguien*”, en la identificación de quien de manera responsable utiliza el medio como herramienta de combate en contra de la corrupción o la ilegalidad, pero nunca de quien pretende presionar, confundir, menoscabar o atentar en contra de la tranquilidad de otro coasociado. Estos es el **quién**.
3. En una “*puesta en conocimiento*”, utilizando los medios prácticos que garanticen la conexión del ciudadano con la autoridad que debe aprehender el conocimiento de los hechos; entendiendo que este medio debe ser confiable, rápido, inviolable, y seguro, y por tanto, que genere total confiabilidad en aquel que denuncia. Esto es el **cómo**.

15 TURBAY, J. Ob. Cit. Pág. 238-463p

4. *“De la autoridad competente”*, es el reporte ante la autoridad constitucional o legalmente investida para actuar facultadamente frente a la naturaleza del reporte irregular observado, pero nunca frente a sujetos o grupos extra oficiales, de facultades impartidas por las vías de hecho, o en contra de los parámetros democráticos y legales del Estado de Derecho. Puesto que la corrupción se combate con legalidad y por el contrario combatirla con ilegalidad, equivale a aumentar el índice de corrupción en el Estado. Esto es **ante quién**.
5. *“Acerca de la comisión de una falta”*, entendida ésta como una causal generadora de responsabilidad fiscal. Causal objetiva libre de calificativos morales, doctrinas religiosas, enfoques políticos y cualquier otro prejuicio que altere la legitimidad de la justicia en su grado más puro. Esto es **acerca de qué**.
6. *“Para que se proceda conforme a derecho”*, es la consecuencia de la denuncia, como un resultado que funcione a nivel de estímulo para quien inicia el movimiento del proceso fiscal; pero en el entendido de que debe estar siempre sujeta a derecho, con herramientas garantistas que permitan al denunciado agotar todas sus posibilidades de defensa y recibir como resultado lo que está en la obligación de tener que soportar, esto significa que es una retribución justa por su conducta, pero nunca un daño, un exceso y mucho menos una injusticia. Esto es el **para qué**.

Una vez alcanzada la fijación del concepto de denuncia es necesario entrar a determinar cuáles son los atributos que debe reunir en su estructura total la denuncia ciudadana para legitimarse como una herramienta idónea en contra de la corrupción, manteniéndose dentro de los parámetros democráticos y garantistas del Estado de Derecho.

Las características desprendidas de un concepto garantista de denuncia

Las Propiedades de la Denuncia

Propiedades de la Denuncia Ciudadana en su misión de servir como herramienta en contra de la corrupción, enmarcada dentro del Estado de Derecho con un enfoque garantista

Una vez explicados los elementos del qué, cómo, quién, ante quién, acerca de qué y para qué denunciar¹⁶, es preciso entrar a profundizar acerca de cada uno de estos elementos, en su acepción de propiedades, cualidades o atributos deseables, que deberá buscar una comunidad que quiera impregnar de garantismo su mecanismo de denuncia, en la meta de convertir esta tarea en una herramienta que tenga la capacidad de combatir la corrupción, en un Estado Democrático de Derecho.

La Objetividad

El filtro del qué denunciar. La noticia útil y objetiva libre de caprichos.

La primera pauta que demuestra voluntad garantista en un Estado regido por el imperio de la ley, en lo que atañe al mecanismo de denuncia, para el ejercicio -en nuestro caso, de los asuntos fiscales y su control y vigilancia- está dada por la fijación clara y precisa de lo que se puede y no se puede denunciar.

La normatividad constitucional, legal y toda la serie del desglose jurídico que le acompaña, hasta la determinación del procedimiento más menudo en el sistema de calidad del último conocedor de la denuncia, debe dejar claro que se reputarán o entenderán como denuncias sólo las que versen acerca de noticias con valor de utilidad, en una declaración lógica y coherente de hechos, desprendidos de caprichos de toda índole. Entendiéndose como noticia, la reseña que alguien lleva a cabo acerca de la ocurrencia de un hecho o acto concreto.

¹⁶ Siguiendo como modelo el esquema de abordaje temático de FERRAJOLI, L. Ob. Cit. Pág. 24-990 p.

La diferenciación estructural de una noticia y un simple comentario, sensación, concepto propio, idea o impresión, está dada por la presencia de la objetividad como primera cualidad de la denuncia ciudadana garantista. El denunciante es un testigo o perceptor de la ocurrencia de un hecho o acto. En su mente o registros físicos propios, radica la ocurrencia de dicha situación, y el traslado de la descripción de su mente o registro hasta la autoridad competente, debe efectuarse de manera tal, que no varíe, altere o modifique en lo más mínimo posible dicha actuación, buscando en todo momento que la percepción de lo ocurrido sea nítida y clara al momento de ser transmitida al funcionario competente.

La objetividad del denunciante determina entonces la primera línea de garantía para el denunciado, y de calidad para el producto insumo del control fiscal participativo.

En cuanto a la primera labor estatal que se debe realizar, radica en la estipulación de un filtro oficial y efectivo que permita:

- Desechar de plano las aseveraciones caprichosas.
- Asumir las noticias realmente valiosas.
- Filtrar de la narración ciudadana los elementos indispensables de aquellos caprichos.

Esta labor debe ser eminentemente una política del órgano estatal competente, puesto que la carga de la determinación de objetividad no puede ser impuesta a cargo del denunciante. El denunciante, al estar cerca de los hechos objeto de denuncia, puede y es normal, que se encuentre inmerso en algunas situaciones de emotividad que si bien pueden afectar el criterio de lo objetivo, no por ello, vician la denuncia de manera total, sino que la misma merece credibilidad y depuración en el proceso de la fijación de un insumo de calidad.

Por ejemplo, el estado de emotividad de alguien que discute con su jefe ordenador del gasto público; el de quien pierde un proceso de contratación pública frente a un contratista colega; el de quien es removido del cargo que desempeñaba, o del ciudadano que no sale favorecido con el subsidio que pretendía recibir, no puede ser tenido

como una situación *per se* que vicia de nulidad su narración de denuncia, toda vez que su posición, si bien puede interferir en la objetividad de lo que denuncia, también puede ser el detonante de algo que en situaciones de normalidad o favorecimiento, no estaría en la disposición de contar al ente de competencia.

Las experiencias en el desarrollo de la labor del control fiscal participativo en la Gerencia Sucre de la Contraloría General de la República de Colombia, permiten ver cómo personas en un estado de sensibilidad pueden incurrir en exageraciones y en frases líricas con un profundo grado de emotividad, y pueden ser testigos directos de situaciones que configuran insumos de alta calidad y validez para el control de los recursos del estado.

La labor de decantación del insumo de denuncia ciudadana, con miras a la preservación de la objetividad como característica de la denuncia *per se*, se encuentra, como se comentó con anterioridad, a cargo del ente estatal competente para el ejercicio del control fiscal, y debe entonces asumir los siguientes rasgos garantistas para hacerse efectiva y alejar el despotismo de su labor:

- a. Debe estar delimitada por reglas claras que ubiquen al funcionario lo más alejado posible de la aplicación de su criterio personal, y se circunscriba a la legalidad.
- b. Debe estar revestida del principio de doble instancia; esto se refiere a la posibilidad de que un funcionario de mayor jerarquía, emita un segundo juicio al respecto. Y que como resultado de lo anterior, las controversias entre el *a quo* y *ad quem*, sean llevadas al conocimiento de un cuerpo colegiado impar (doble instancia).
- c. Deben ser sustanciadas y registradas de manera tal que puedan servir como soporte de las decisiones tomadas, so pena de las consecuencias jurídicas a que haya lugar (sustanciación).

Identidad de Causalidad

El filtro y soporte de causas. La identidad de quien reporta hechos de denuncia. Excepción Única.

Partiendo de los postulados esenciales de las garantías del Estado de Derecho, la modalidad de denuncia que se muestra como más apetecible y garantista de los derechos de los coasociados, la eficiencia de la función pública y la eficacia en el control fiscal participativo, es aquella en la cual se identifica al denunciante.

Esta garantía -denominada en algunos casos como corresponsabilidad¹⁷- de saber quién es la persona que realiza la denuncia, imprime una serie de ventajas sobre aquellas noticias que llegan a los entes de control fiscal de manera anónima o indeterminada. La posibilidad de saber quién denuncia va más allá de la simple y capciosa necesidad de conocer al protagonista de la misma, toda vez que es garantía en un doble sentido:

- a. Garantía para el aparato operador estatal que recibe la noticia-insumo.
- b. Garantía para el ciudadano que recibe un cuestionamiento de su gestión administrativa.

Con respecto al aparato de vigilancia y control fiscal estatal, la denuncia con un autor identificado, le permite al ente encargado la posibilidad de ubicar al autor, como medida aclaratoria para solicitar ampliaciones, si así fuera el caso, sobre lo que pudo resultar incierto o confuso en su primaria redacción oficial, precisiones en la secuencia lógica de lo que se estructure como presuntamente ocurrido y explicaciones ante la posible aparición de contradicciones en los supuestos de hecho investigados.

Y con respecto al denunciado, permite la posibilidad de conocer a su denunciante, abriéndole a éste toda una gama de posibilidades en la estructuración de su defensa administrativa y judicial, de llegar a ser el caso, tales como: la posibilidad de detectar nulidades por ilegalidad

17 TURBAY, J. Ob. Cit. Pág. 221-463p.

(...) las democracias fundadas en la doctrina del Estado de Derecho con miras a la implementación del garantismo en su concepción más pura, deben plantearse como meta la posibilidad de erradicar la denuncia anónima de su estructura funcional.

en la consecución probatoria, la facultad de cuestionar la fuente objeto de denuncia con prácticas tan vitales como el contra-interrogatorio de quien le acusa, así como también la posibilidad de presentar excepciones referentes a la credibilidad del denunciante por circunstancias que alteren su objetividad *verbi gratia*, la percepción visual del miope, la interpretación del texto de quien no sabe leer, la acusación del individuo inmerso en problemas pasionales con el denunciado, entre otras.

Finalmente, las democracias fundadas en la doctrina del Estado de Derecho con miras a la implementación del garantismo en su concepción más pura, deben plantearse como meta la posibilidad de erradicar la denuncia anónima de su estructura funcional.

Excepción única: No obstante, esta noble tarea garantista, puede percibirse en las mentes de algunas naciones como una utopía procedimental. No porque éstas rechacen el bloque garantista como una posibilidad para su estructura funcional, sino porque la experiencia misma les imposibilita concebir que los denunciados -sujetos que benefician el modelo de control- pasen a ser objeto de circunstancias desagradables, en recompensa injusta a la heroica labor de no quedarse callados.

El garantismo en este sentido, no sólo deberá ser un conjunto de medidas a favor del Estado que investiga, un grupo de libertades guardadas para el ciudadano que es objeto

de reproche, sino que además deberá ser lo suficientemente amplio, completo e íntegro como para permitir que la vida, honra, bienes e integridad física, social y moral del denunciante, no se alteren por el hecho de atreverse a denunciar.

La experiencia colombiana, y en particular la del Departamento Sucre, revelan que algunas democracias no tienen la capacidad total de proteger este tipo de factores en la persona de sus denunciantes, y que la labor de denunciar se convierte muchas veces en una misión Kamikaze. Por el contrario una labor ciudadana como es denunciar un hecho de corrupción, es un acto noble, altruista, pero suicida.

En este orden de ideas, y llevando a la balanza de la equidad las variables expuestas como premisas de juicio, tenemos por un lado, la garantización plena del modelo que impone la necesidad de conocer "quien denuncia", y por el otro, el modelo que predica que la seguridad no garantizada del denunciante, culmina en la pena de muerte o en la aplicación de dolor en la persona de quien suele denunciar. Por tanto, debemos optar por la primera opción que prohíbe de plano la denuncia anónima, en aras de llevar el esquema a su rendimiento garantista total, lo que en primer lugar, equivaldría a poner el ejercicio de la labor estatal de investigar por encima del derecho a la vida de los coasociados, y en segundo lugar a extinguir el acto de denuncia como una situación propia de mártires ciudadanos.

(...) algunas democracias no tienen la capacidad total de proteger este tipo de factores en la persona de sus denunciantes, y... la labor de denunciar se convierte muchas veces en una misión Kamikaze(...)

(...)optar por la primera opción que prohíbe de plano la denuncia anónima... equivaldría a poner el ejercicio de la labor estatal de investigar por encima del derecho a la vida de los coasociados, y en segundo lugar a extinguir el acto de denuncia como una situación propia de mártires ciudadanos(...)

De esta forma, se requiere que las democracias con este tipo de inconvenientes, estructuren un modelo mucho más inteligente de la personificación del denunciante, que permita ponerle a salvo de la violenta corrupción que puede llegar a niveles altos para postergarse en el tiempo y el espacio, sin violentar las garantías mínimas de los investigados y la tarea del Estado de instruir al respecto.

Para ejemplificar, tomamos el caso del Estado Colombiano, que en algún momento -en alusión a la Jurisdicción de lo Penal en la cual la denuncia es tan importante como en lo Fiscal- permitió la estructuración de un modelo anónimo o entonces denominado “sin rostro”, en donde se tuvo que transitar por una serie de sucesos, hechos y vicisitudes, que desembocaron en la acertada decisión de desmontar esta posibilidad procesal de Jueces y Fiscales sin rostro.

No obstante, para el funcionario del Estado, que determinó voluntariamente acceder al cargo público, está establecida una serie de posibilidades de defensa y preservación de su vida, honra y bienes, así como para su familia, al momento de realizar una denuncia; por el contrario, lo mismo no sucede con el ciudadano particular quien no cuenta con los elementos legales que lo beneficien y protejan a él y a su familia, cuando toma la decisión de realizar una denuncia sino más bien cada día teje su vida diaria en medio de aquellos a quienes ha denunciado, sin mediar investidura pública, salario especial o medidas policivas de protección.

Un ejemplo claro de este hecho, sobre la falta de protección del denunciante fue una denuncia verbal que reza lo siguiente:

“Denuncia verbal presentada el día 1 de febrero de 2003 por el Alcalde del Municipio El Roble Sucre, Doctor Eudaldo León Díaz Salgado, en la ciudad de Corozal, Departamento de Sucre-Colombia, ante el entonces Presidente de la República Álvaro Uribe Vélez, en un consejo comunitario, muestran que la problemática es tan seria como palpable. El Doctor Díaz Salgado manifestó abiertamente ante el Primer mandatario, haber sido víctima de amenazas por parte de algunos de los entonces políticos de la Región a quienes señaló por estar presentes en ese lugar, dentro de los cuales estaba Salvador Arana Sus -para entonces Gobernador del Departamento de Sucre-. Su denuncia culmina con las palabras textuales: “Presidente, a mí me van a matar”. El resultado fue su asesinato el día 10 de abril del año 2003, ante cuyo proceso penal determinó la Corte Suprema de Justicia la autoría del Ex Gobernador Salvador Arana en su calidad de Determinador en el ilícito de Desaparición Forzada y Homicidio Agravado”.¹⁸

En conclusión, es claro que mientras no existan garantías para la vida, honra y bienes de los denunciantes, el Estado debe permitir la recepción y atención de denuncias anónimas. No obstante, debe generar mecanismos para lograr que estas cumplan con las garantías que el aparato estatal requiere y que el encartado a la vez necesita para la salvaguarda de sus derechos.

El filtro y soporte de causas

La propuesta metodológica de este estudio, para asumir la denuncia anónima en democracias con este tipo de deficiencias, se ha definido bajo el término de “Identidad de Denunciante para la Denuncia Anónima”, y consiste en la generación de una estructuración metodológica que supla el carácter anónimo de la denuncia, con la especificación de información que imprima identidad a los hechos denunciados.

¹⁸ El Espectador (2009, 10 de abril) Seis años sin Eudaldo Díaz: Ex Gobernador Arana es procesado por homicidio, en Redacción Judicial.

Es necesario, aclarar lo que se determina como identidad y lo que le diferencia del concepto de identificación.

La identificación del denunciante, se deberá entender por tal, la serie de datos relativos a su determinación e individualización como persona en la comunidad y estado civil, de tal manera que pueda ubicarse a un individuo en medio del total del conglomerado al cual pertenece, *verbi gratia* su nombre completo, tipo y número de identificación, número de registro en bases de datos especiales, entre otros.

La identidad, para efectos de este estudio, hace referencia a la posibilidad de ubicar en el expediente o registros, la trazabilidad de las condiciones de aprehensión de los hechos objeto de reproche en lo que respecta al dónde, cuándo y sobre todo el cómo se enteró el denunciante de los hechos sucedidos. No el dónde, quién, cuándo y cómo ocurrieron los hechos de responsabilidad fiscal, sino de la captura del hecho en los sentidos del denunciante. Esto es la legalidad y materialidad de la percepción.

En este orden de ideas, el aparato estatal encargado de recibir y tramitar la denuncia ciudadana anónima, debe establecer una serie de pautas y parámetros que determinen a cabalidad la identidad del denunciante, de tal suerte que los hechos desprovistos de una real y seria “identidad de denunciante”, sean filtrados y no tenidos como consumo, procediendo al archivo de los mismos desde su llegada.

Esta labor debe responder técnicamente a los siguientes criterios de depuración:

- Determinación clara del espacio en el cual se percibieron los hechos. Este concepto pretende responder al dónde, o condiciones de lugar, altamente interesantes para entender en qué lugar se hallaba el denunciante, desde qué perspectiva captó lo ocurrido y su legalidad de permanencia en el sitio. El espacio puede ser físico, orgánico y funcional.

- ♦ *Físico*: Permanencia en un sitio específico para captar un hecho desde donde se tuvo acceso a lo ocurrido. Ejemplo: Denunciante que se moviliza por uno de los caminos rurales del Municipio San Pedro Sucre y observa como un vehículo automotor con contenedor de líquidos, procede a derramar en la vía los desechos tóxicos del pozo de extracción de Gas Natural Apamate I. (Valoración de los costos ambientales en Responsabilidad Fiscal).
 - ♦ *Orgánico*: La percepción de los hechos se produce con ocasión de la competencia de un órgano del Estado que tiene conocimiento de lo sucedido en ejercicio de su actividad legalmente atribuida. Ejemplo: Anónimo que trae anexos documentos fotocopiados de expedientes de reserva del Ejército Nacional mediante los cuales se pretende demostrar la incurción de sobrecostos en la adquisición de un *software* destinado a la seguridad nacional.
 - ♦ *Funcional*: Los hechos objeto de denuncia reflejan que los mismos sólo pudieron ser percibidos por la gestión de un servidor público o de un particular con competencia para ello. Ejemplo: Denuncia anónima que expone la desaparición de fondos de una entidad a partir del análisis financiero y contable del mes inmediatamente anterior.
- Determinación clara del tiempo en el cual se percibieron los hechos. Este concepto pretende responder al cuándo, o condiciones de temporalidad, altamente interesantes para entender en qué época se encontraba el denunciante cuando captó lo ocurrido. El tiempo puede ser cronológico, ambiental y subjetivo.
 - ♦ *Cronológico*: Debe existir claridad de la fecha en la cual el denunciante tuvo acceso a la información de denuncia, pues esto es clave para evidenciar contradicciones o falta de consistencia en los hechos presentados. Por ejemplo, denunciar el incumplimiento en la ejecución de una obra civil a la cual aún le falta seis meses de ejecución.

- ◆ *Ambiental*: Ocurrencia de fenómenos climáticos y ambientales que guarden relevancia al tipo de hecho denunciado. Este aspecto sólo debe tenerse en cuenta en denuncias que ameriten consultarlo. Ejemplo: presuntas irregularidades en contrato de reforestación de bosque por inexistencia de plántulas, en visita que hiciera el denunciante un día después de acaecida una grave avalancha producto de fuerza mayor de la naturaleza.
- ◆ *Subjetivo*: Aquel que no guarda relación a días calendario, sino a aspectos de temporalidad medidos de forma diferente. Ejemplo: Anónimo que calcula un incumplimiento en kilómetro de vía habiéndolo medido en el número de tabacos que consumió recorriendo la vía entre su pueblo y la vereda.
- Determinación clara del modo mediante el cual se percibieron los hechos. Este concepto pretende responder al cómo, o condiciones de modalidad, altamente interesantes para entender de qué forma se enteró el denunciante de lo sucedido. El modo debe sustanciarse de acuerdo a lo redactado por el anónimo, de tal manera que refleje cómo se dio el empalme entre lo sucedido y lo captado. El modo puede ser percepción objetiva y percepción subjetiva.
 - ◆ La *percepción objetiva*, es aquella en virtud de la cual el denunciante expresa afirmaciones que se desprenden de conclusiones basadas en el análisis de pruebas. Estas pruebas pueden ser aportadas con la denuncia o especificadas de manera clara para tener acceso a ellas. Ejemplo: Se denuncia cómo miembros de la fuerza policíaca utilizan automóviles y combustible público para efectuar fiestas privadas con prostitutas de la región; el denunciante aporta video tomado con su celular, o manifiesta que en la cámara pública de la Carrera X con Calle Y se puede apreciar lo ocurrido entre las 12:00 am y las 12:05 am.
 - ◆ La *Percepción subjetiva*, es aquella en virtud de la cual, el denunciante expresa afirmaciones basadas en su “parecer”, “sentir”, “deseo” o “punto de vista” sin dar lugar a soporte probatorio lógico alguno. Generalmente, van acompañadas de

expresiones tales como la aplicabilidad práctica. En sus herramientas tecnológicas sometidas al público como buzón de denuncias y quejas, como el *link* en páginas web y similares, debe la entidad generar una serie de solicitudes de información, sin las cuales sea imposible denunciar, preguntas que permitan obtener los datos mínimos de cómo, cuándo y dónde se encontraba el denunciante, al recibir la noticia que denuncia.

De igual forma, debe existir para las recibidas por vía física, la obligatoriedad de un análisis de calidad contenido en un formato prediseñado u otra herramienta parecida, que determine la seriedad o materialidad de la denuncia bajo la conclusión de pasa o no pasa.

La denuncia anónima que no se estructure como creíble, seria y formal, deberá archivar de inmediato, y este análisis debe efectuarse siempre por medios prediseñados de calidad total, preferiblemente cuantitativos.

Conductividad Garantizadora

**Medios de llevar la noticia ante la autoridad competente.
Inalterabilidad de la noticia.**

Pretender percibir una denuncia a través de los sentidos, sin ejecutar un registro de esta información en un medio idóneo que la preserve, equivale a no garantizar la estructura de la noticia obtenida por parte del ciudadano, más bien puede tergiversar la información adelgazándola, exagrándola o variándola determinablemente.

Oigo y olvido. Veo y recuerdo.
Hago y entiendo.

Proverbio chino

Esta variabilidad de la noticia, cuando se presenta como insumo para el ejercicio del control fiscal estatal, deslegitima las garantías en dos formas:

- Afectación a la labor de instrucción fiscal. Cuando esta mutación de los hechos observados modifica el soporte sustancial y probatorio de la denuncia, genera traumas al investigador, sometiéndolo a error o yerro y posteriormente generando nulidades procedimentales. Por ejemplo, un ciudadano manifiesta haber presenciado una excavación minera ilegal a cien metros de la entrada norte al Municipio de Palmito Sucre. No obstante, al momento de transcripción de los hechos, se altera la información y se le asigna a un investigador que recibe “Presuntas Irregularidades en el Municipio de Los Palmitos Sucre”, lo cual le lleva a visitar otra entidad territorial, en cuya entrada norte no se observa gestión minera alguna.
- Afectación a las garantías mínimas del encartado. Transformar la estructura original de la denuncia con la entrada de la misma al aparato estatal, además de truncar la función instructora, afecta gravemente a la persona del individuo cuestionado, sea inocente o culpable frente a los hechos que se le endilgan, la mutación de la información reportada vía ciudadana, le ubica en una posición frente a la cual el ciudadano no se encuentra bajo carga de tener que soportarla.¹⁹

Esta grave situación, es matriz incuestionable de una falla en el servicio público del control fiscal, y por ende, generadora de responsabilidades cuantificadas monetariamente a futuro en contra del patrimonio del Estado, habida cuenta de indemnizaciones producto de demandas incoadas por los lesionados; en otras palabras, este yerro en el trámite y manejo de la denuncia ciudadana, genera de un instante a otro un giro de 180° en el propósito de la denuncia, transportándola de una labor encaminada al beneficio del patrimonio público a una que termina menoscabándolo. Por lo anterior, este punto requiere una especial atención de parte de los entes que manejan denuncias ciudadanas.

Es por tanto, de vital importancia diseñar, implementar y aplicar medios de recepción de denuncias ciudadanas, que garanticen la conexión del ciudadano con la autoridad.

19 HENAO, J. (1997) El Daño: Definición. Segunda Edición. Bogotá: Externado de Colombia.

Los medios de recepción de denuncias pueden ser de tres tipos: por presentación física en entidades estatales, por envío de medio electrónico desde cualquier elemento tecnológico conectado a una red pública y por exposición verbal ante autoridad competente. Cada uno de estos medios representa una serie de atributos o cualidades con respecto a los demás, así como también dejan ver riesgos inherentes a su propio esquema.

- La presentación física de la denuncia, si bien es confiable al ser la menos susceptible de mutación, por mantener en el documento el registro ciudadano desde que se plasma hasta que se avoca, pero también puede tener algunos aspectos adversos tales como:
 - ◆ Requiere una aproximación del ciudadano a la entidad en sentido físico, ya sea por su desplazamiento hasta el sitio o por su remisión vía correo; en ambos casos imprime un acto de actividad o erogación financiera que no se evidencia en la electrónica.
 - ◆ Requiere cierto grado de instrucción educativa, en el sentido de que la posibilidad de escribir y redactar de manera clara y comprensible requiere de cierto grado de preparación escolar, a pesar de ello, es una actividad que si bien se ha generalizado en los últimos años, aún sigue permaneciendo relegada a cierta parte de la población.
 - ◆ La remisión a distancia por parte del denunciante que no ha sido claro en su redacción, genera la dificultad de su ampliación o aclaración, la cual en el caso de anónimos se hace plenamente nula dejando como única opción el archivo.

Podemos ejemplificar el caso anterior con la siguiente experiencia: Denuncia ciudadana presentada ante la Gerencia Departamental Sucre de la Contraloría General de la República de Colombia, en la cual el ciudadano reporta presuntas irregularidades en la construcción de las aulas de un colegio en la vereda Rosales, sin determinar a qué corregimiento y mucho menos a qué municipio pertenece Rosales. Habida cuenta de la existencia de varias veredas bajo el nombre Rosales y Los Rosales en distintos Municipios de Departamento, todas

ellas con colegio en constante crecimiento, conllevó a frenar el inicio de las actuaciones de instrucción, por el carácter anónimo de la denuncia.

- El envío electrónico desde cualquier elemento tecnológico conectado a una red pública. Con el continuo auge del internet, las redes sociales²⁰ y los novedosos mecanismos tecnológicos para acceder a estos, el envío de forma electrónica cobra más vigencia. Dentro de sus atributos más destacados tenemos: la posibilidad de denunciar desde cualquier lugar, incluida la casa, el puesto de trabajo, y demás; la posibilidad de acompañar las denuncias con imágenes, ayudas de video, audio, y toda una gama de soportes probatorios sin costo adicional. Dentro de sus aspectos negativos tenemos:
 - ◆ Del mismo modo en que el analfabetismo afecta a la denuncia escrita, el desconocimiento en el uso de los sistemas y tecnologías de la comunicación afecta a la forma de envío electrónico.
 - ◆ En muchas partes de Latinoamérica el acceso a equipos de computación y servicio de internet pueden ser todavía un lujo de las clases media y alta.
 - ◆ Las generaciones futuras pueden no tener el conocimiento y la facilidad del manejo de este tipo de recursos.

Podemos ejemplificar el caso anterior con la siguiente experiencia: A pesar de que no es aspecto referente al Control Fiscal, este ejemplo refleja el uso de la tecnología y el desarrollo de la aplicación 'Aquí estoy' para iPhone, Android y BlackBerry 5 y 6, que implementó la Fundación Telefónica y el Ministerio de la Protección Social en Colombia, a fin de permitir que los ciudadanos, mediante estos aparatos celulares tengan la posibilidad de denunciar casos de niños trabajadores o explotados laboralmente, al observarlos en la calle, tomar foto o grabar un video, establecer su localización y remitirla a la plataforma, que a su vez la remite a las autoridades competentes. Este sistema

20 GIRALDO, J. (2011) Ob. Cit.

21 Tomado del sitio web www.aquiestov.com

se puede descargar de manera gratuita a través de los *App Store* o en la página del sistema.²¹

- La exposición verbal ante autoridad competente. Resulta ser el aparato de control estatal que más se beneficia con este tipo de denuncia, pues le representa la posibilidad de tener contacto directo y recíproco con la fuente de la denuncia. Por tanto, las personas que puedan presentar dificultades con los dos medios de divulgación anteriores, pueden encontrar en este medio verbal un recurso a favor, porque tienen a un funcionario, ente o aparato estatal que documentará por él lo sucedido de manera idónea, y ejecute el manejo tecnológico a que haya lugar. No obstante encontramos que:
 - ◆ La obligatoriedad de tener contacto directo con el funcionario público, la entidad y el aparato en general, puede limitar al denunciante quien quiere reservar su identidad por motivos de seguridad.
 - ◆ La labor del funcionario público en la recepción de la denuncia, genera la obligación de ejecutar una tarea objetiva y transparente, al asignarle el deber de redactar por el ciudadano, de captar sus ideas y transmitir las documentalmente, lo cual puede afectar en algunas ocasiones lo captado a lo realmente documentado.
 - ◆ La falta de capacitación de los funcionarios públicos conlleva a una mala recepción de la denuncia, un indebido registro y un trato descortés al ciudadano denunciante, provocando menoscabo en él.

Podemos ejemplificar el caso anterior con la siguiente experiencia: Un estudio adelantado por el Diario *El Tiempo* de Bogotá Colombia²² basado en experiencias de denunciantes *in situ*, y consultada vía web el 19 de mayo de 2012, revela que cada vez son menos los ciudadanos víctimas de delitos que se acercan a denunciar ante la autoridad competente policiva, manifestando el diario lo siguiente: “Agregan

22 MALAVER, C. Ciudadanos prefieren no denunciar por temor a ser maltratados. Bogotá: Diario El Tiempo. Consulta vía web el día 19 de mayo de 2012 en www.eltiempo.com

que algunos funcionarios de los centros de atención inmediata (CAI), estaciones de Policía, Oficinas de la Fiscalía, entre otras, ponen en duda sus testimonios, no auguran buenos resultados y casi nunca llaman a dar avances de la investigación”.

En este orden de ideas, las democracias con miras al modelo garantista en la esquematización del proceso de denuncia, deberán generar los tres bloques de recepción de denuncias, a fin de habilitar a toda la población de los mecanismos para denunciar. Pero en todo caso, proveyendo una estructura que permita evidenciar en cada metodología los siguientes aspectos a saber:

Confiabledad: Se refiere al margen de alteración o error sea el valor más cercano a cero, en donde cero es la meta a alcanzar. En la recepción verbal, este principio deberá materializarse en la medida en que el funcionario cuente con la medida metodológica de redactar textualmente lo señalado por el ciudadano, pasando luego a un estado de cuestionario aclaratorio o de ampliación. El registro de audio -de ser autorizado por el denunciante- podría resultar muy valioso en este caso.

Rapidez: Sin que este aspecto interfiera en el área de calidad, la metodología de recepción debe ser la más simple y efectiva que se pueda. La generación de trámites, requisitos, diligenciamientos inoficiosos y sesiones interminables, pueden alejar al denunciante de su actividad de denunciar, puesto que lo convierte de un acto de colaboración con el Estado, a uno inquisitivo en su contra. En lo que respecta a sistemas informáticos, los canales deben ser expeditos, de cargas oportunas y reportes eficaces.

Inviolabilidad: En todo caso, se deben tomar las medidas de seguridad necesarias para que las denuncias sean inalterables.

El espacio físico debe contar con inmuebles que garanticen calidad, seguridad y tecnología de punta: servidores con tecnología antifraude y antijaquets. Para ello, se debe generar una cadena de custodia que responda en todo momento a las preguntas de quién recibió, qué recibió, cuándo recibió y de igual manera quién entregó, a quién le

entregó, cómo y cuándo lo hizo, para determinar quién le ocasionó un cambio al archivo o documento.

Efectividad: Modos de generar confianza pública en la persona del denunciante. La publicidad como medio para el logro del principio de Efectividad.

Siguiendo el orden planteado de desglosar como atributos de la denuncia aquellos elementos que se derivan de su conceptualización garantista, es necesario abordar la parte relacionada como “De la autoridad competente”, que significa el reporte ante la autoridad constitucional o legalmente investida para actuar frente a la naturaleza del reporte irregular observado. Con lo cual se descarta en lo absoluto la posibilidad de que el denunciante acuda ante sujetos o grupos extraoficiales, de facultades impartidas por las vías de hecho, o en contra de los parámetros democráticos y legales del Estado de Derecho.

Para apoyar la idea “De la autoridad competente”, se expresó con anterioridad que la corrupción se combate con legalidad, puesto que combatir corrupción con ilegalidad, equivale a aumentar el índice de corrupción en el Estado, creyendo solucionar un aspecto inherente a un área social, se agrava el de otro y de esta manera la ilegalidad, la violencia y la corrupción se hacen imbatibles jurídicamente hablando.

Las crisis políticas, sociales y económicas en Latinoamérica, que desbordaron en algún momento en conflictos armados tales como las guerras civiles, de guerrillas, de delincuencia común y de narcotráfico, entre otras, llevaron a que en estos países, un sector de la sociedad reconociera estatus de autoridad en grupos conflictivos ilegales, al margen de la competencia del Estado de Derecho, amparados en sus propios códigos caprichosos, variables, inestables y arbitrarios fundados en la violencia, el terror y la intimidación. El reconocimiento de la población a esta “autoridad” que en realidad no es más que una manifestación de fuerza, conllevó a la sectorización de grupos, el reparto territorial y la usurpación de funciones estatales.

Podemos ejemplificar el caso anterior con la siguiente experiencia: En la República de Colombia, por un lado se creó la formación y desarrollo de grupos paramilitares con miras al combate de guerrillas de izquierda, lo cual conllevó a que este “ejército” patrocinado por ganaderos, políticos y empresarios -muchos de ellos hoy tras las rejas- implantaran una subdivisión territorial al margen de la ley, custodiadas por “bloques” o cuadrillas que a su vez contaban con un “comandante” que desplazaba a las autoridades civiles en la ejecución de políticas y toma de decisiones. Por otro lado, las guerrillas de izquierda con enfoque socialista, hacen lo propio, pero subdividiéndose territorialmente en “frentes” con comandancia central y local.

También, grupos diseminados de paramilitares y delincuencia común operaron y operan en zonas estratégicas, ejerciendo su fuerza de manera similar a las dos fuerzas expuestas anteriormente.

Es así como los asuntos de diversa índole, en la rama de la gestión administrativa, la generación legislativa, el ejercicio de la justicia en todas sus jurisdicciones y el ejercicio del Control Fiscal, eran y son asumidos por estos grupos armados, gestores del narcotráfico como actividad dinamizadora de su fuerte músculo financiero.

Por ejemplo, el Comandante, llamaba -y en territorios aún hoy llama- a los alcaldes para reunirse con ellos y dar instrucciones de la inversión social, solicitar el apoyo logístico, y a su vez “ajusticiar” los asuntos que consideraba se salían del código a su merced.

La población, antes que consultar sus asuntos con la autoridad, acudía -y acude- al Jefe de Frente o Comandancia para presentar sus querellas, peticiones y consideraciones.

En el Departamento de Sucre por ejemplo, en zonas como la región insular y montes de María, fue hecho notorio el abandono de ciudadanos a las funciones judiciales de cobro ejecutivo oficial, para presentar sus “demandas” de resarcimiento y recuperación de recursos a los grupos paramilitares que ejercían este tipo de diligencias en la población.

Las quejas por incumplimientos de gobernantes y contratistas en la gestión de los territorios nacionales, fueron también asumidas por los grupos de guerrillas, y paramilitares, quienes ejercían un control que la mayoría de las veces culminaba en “juicios sumarios” o condenas *a priori*, vinculándose luego a la corrupción administrativa en su calidad de “garantes” o pagos por protección.

En el ejercicio del control del orden público por ejemplo, es conocida la posición del grupo irregular Los Rastrojos en la zona Sur-Occidente del país. Existe el caso de una moradora de la zona que presentó su denuncia ante este grupo armado, manifestando haber sido víctima de arbitrariedad por parte de una joven que trabajaba con ella en una discoteca de Cumbitara, en el Departamento de Nariño-Colombia. Los Rastrojos decidieron, en ejercicio de su “potestad” de hecho sobre el pueblo, condenar a la joven denunciada a barrer todos los días la plaza central en castigo a su discordia. Una tarde en la cual ya había culminado su labor de limpieza, tras la llegada en caballo de los líderes del grupo ilegal, se negó a volver a barrer los excrementos de los caballos en una zona que ya había limpiado, y ante su desacato, la obligaron a comerse estos excrementos y luego fue asesinada.²³

Con respecto a este elemento de la denuncia, sobre la autoridad competente, este estudio considera que existe una serie de razones que dan lugar a su deformación e incumplimiento, tales como: la falta de fuerza pública oficial en territorios marginados, la corrupción política con miras a las vías de hecho, entre otras; aunque la razón que lleva al ciudadano a acudir voluntariamente a terceras personas y a confiar en entes no autorizados sus asuntos más cercanos, se debe a la ineficiencias de resultados por parte del estado y de su sistema de control fiscal.

Por tanto, esta causa debe ser combatida con la efectividad. La nación latinoamericana -es decir la población como elemento fundamental de los Estados que la conforman- ha demostrado ser valiente

23 Investigan asesinato de una menor porque se negó a cumplir órdenes de Los Rastrojos. Canal RCN. Consultado el 2 de mayo de 2012 en: <http://www.canaircnmsn.com/noticias/investigacion/asesinatodeunamenorporque-se-nego-a-cumplir-ordenes-de-los-rastrojos>

(...)lograr atraer la atención del ciudadano hacia los mecanismos oficiales de control y combate de la corrupción, no radica en el despliegue de innumerables recursos y en la desmedida inversión estatal, sino en la simple y sencilla razón de cumplir a cabalidad la tarea encomendada: la eficiencia en el proceso.

frente a la opresión y la violencia que buscan amilanarle. De igual manera, ha demostrado su voluntad colaboradora con la Democracia y el modelo del Estado de Derecho, su aceptación y su contribución al mismo, indistintamente del enfoque socialista, neoliberal o cualesquiera que ésta profese llevar gubernamentalmente; pero si algo ha demostrado la población latinoamericana, es que no soporta, ni patrocina, la mediocridad estatal y la falta de resultados.

Por ello, el hecho de que un ciudadano acuda ante una autoridad estatal competente para poner en conocimiento una denuncia, por ejemplo, sobre la pérdida de un recurso público, y ese mismo ciudadano observa negligencia del aparato de control del Estado, que en vez de avocarse a iniciar una investigación al respecto, se inmuta ante ese hecho de corrupción, pasando de manera discreta al archivo intransigente de los hechos. Este escenario se agrava más cuando el responsable de los mismos hechos corruptos al enterarse de la denuncia en su contra hace caso omiso de la misma burlándose del ciudadano-denunciante: dilapidando los bienes en su presencia, haciendo alarde de sus influencias y convirtiendo en ingobernable la comunidad donde habita.

Ante este escenario corrupto y añadiendo la presencia de un grupo armado ilegal, que asume la función de “autoridad competente”: que escucha al ciudadano, que investiga lo sucedido, que llama a cuentas al gestor fiscal para “ponerle en cintura”, creando así

una ilusión seductora de credibilidad en la población y obteniendo el apoyo para tomar las riendas del porvenir de la comunidad. Esta “solución” que podría aplacar la sensación de inequidad en el pueblo, siempre termina volviéndose en contra de todos, cobrando, cuando menos, la vida de una persona en el núcleo familiar.

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, lograr atraer la atención del ciudadano hacia los mecanismos oficiales de control y combate de la corrupción, no radica en el despliegue de innumerables recursos y en la desmedida inversión estatal, sino en la simple y sencilla razón de cumplir a cabalidad la tarea encomendada: la eficiencia en el proceso.

No significa que sea necesario darle la razón o no al ciudadano en lo que reporta como presunto hecho generador de daño. Sino que el Estado deberá adelantar de manera oportuna y eficiente la recepción, instrucción y decisión de la denuncia, descansando en la transparencia de un “fallo”, regido por la observancia de la prueba legal y oportunamente allegada, decantada en todo momento por la lectura de la sana crítica, logrando que cada etapa y momento sea público y dándolo a conocer oportunamente. Aquí se incluye la operatividad del principio administrativo de la *publicidad*.

Asimismo, no se le exige al sustanciador, investigador o instructor fiscal, que dedique su labor a tratar de satisfacer y complacer al denunciante, en aras de “castigar” a quien el ciudadano pretende que sea castigado, aún sin ser esto cierto, o de no aplicar el principio de la favorabilidad, o como penalmente se denomina *in dubio pro reo*, pretendiendo darle razón a quien no la tiene, basado en el criterio de calidad que reza “el cliente siempre tiene la razón”. Por el contrario, la efectividad enfocada en el proceso de satisfacción del cliente-ciudadano se presenta como el desarrollo profesional, responsable y científico de la actividad investigadora, que muy al margen del resultado inhibitorio o acusador, lo da a conocer, lo publica, lo hace de interés general, para que la ciudadanía entienda, comprenda y tome conciencia de la dinamización del aparato estatal y descansa en el mérito de lo decidido, sea cual fuere el resultado.

El ciudadano que reporta la ocurrencia de un hecho indiciario de presunta responsabilidad patrimonial en contra del erario, lejos de pretender satisfacer su sed de “vindicta” pública, lo que pretende es que se aclaren los hechos, que se descubra lo ocurrido, y esto sólo es posible cuando la administración le comunica y le mantiene al tanto de las pesquisas adelantadas.

Una clara prueba de este argumento se puede apreciar en la satisfacción y acogida, que en la actualidad han desplegado los medios masivos de comunicación social y las redes sociales en internet; las cuales no cuentan con competencia coercitiva o coactiva alguna, salvo el arma de la publicidad. El ciudadano, ha aceptado de tan buena manera y con tan alto grado de satisfacción estas herramientas socio-tecnológicas²⁴, que muchos prefieren acudir a ellas antes que a las autoridades públicas.

Podemos ejemplificar el caso anterior con la siguiente experiencia: Mayo 13 de 2012 en la ciudad de Barranquilla²⁵-Colombia- con respecto al Senador Sucreño Eduardo Carlos Merlano, quien tras ser detenido por un puesto de control de tránsito conformado por los patrulleros de la policía Héctor Niño y Wilder, se negó a dejarse practicar la prueba de alcoholemia, sacando a relucir la votación obtenida por él en las últimas elecciones al Congreso de la República. Esta conducta abiertamente antiética e irrespetuosa, por la cual el Senador podría haber incurrido en tráfico de influencias al solicitar de parte de altos cargos de la Policía vía telefónica la favorabilidad de su situación, conllevó a la movilización activa de la ciudadanía en las redes sociales bajo el título “Renuncie Senador Merlano”; movimiento que generó entre otras cosas: se frenara una posible retaliación en contra de los policías, la condecoración de los uniformados, se efectuara una renuncia inmediata del Comandante de Policía del área Oscar

24 GIRALDO, J. (2011) Ob. Cit.

25 Policías del caso Merlano son condecorados por el Gobierno: Conductores Ebrios. El Espectador: Bogotá. Consultado el 29 de junio de 2012 en: <http://www.elespectador.com/noticias/politicalarticulo-356319-policias-el-caso-merlano-son-condecorados-el-gobierno>.

26 Fue aprobada en el Congreso la Ley Merlano. Consultado el 14 de junio de 2012 en: <http://www.canaircnmsn.com/noticias/fue-aprobada-en-el-congreso-la-%E2%80%98ev-merlano%E2%80%99-el-examen-de-alcoholemia-ser-%C3%A1-obligatorio>

Pérez Cárdenas, se iniciara una investigación en contra del Senador y se aprobara una ley de la República tendiente a hacer obligatoria la práctica del examen con pena de multa y suspensión de la licencia de conducción hasta por diez años.²⁶ Con esto se logró demostrar que la movilización social es más poderosa que la corrupción estatal, y que las herramientas del internet tienen la capacidad de dinamizar de manera efectiva esta movilización llevándola a un plano global.

De aquí radica la importancia de la publicidad, que fue bien concebida por la historia moderna al decir del Maestro y Padre del garantismo Cesare Beccaria, quien en su obra trascendental *De los delitos y de las penas* señaló: “Sean públicos los delitos y las penas”.²⁷

En este orden de ideas, el ciudadano denunciante, debe contar con la medida garantista de conocer los resultados que él mismo auspició con su noticia de denuncia, por ello se sugiere:

- Que se le comunique por lo menos en dos ocasiones, al ciudadano, el estado de su solicitud, bien sea de entrada manifestándole la decisión inicial tomada en aras de la instrucción o archivo, y al final, cuando se decida de fondo el asunto en cuestión.
- Que se le conceda la posibilidad de acceder a información general del estado de la investigación a lo largo del procedimiento desarrollado por el aparato de control fiscal estatal, siempre que este lo solicite, con prevalencia a cualquier otro ciudadano.
- Que se le permita cuestionar en reposición y alzada la decisión tomada por el estructurador *a quo*, en el caso de haber sido un denunciante identificado y que haya aportado claridad en el proceso.

Una encuesta de Percepción y Victimización de la Cámara de Comercio de Bogotá Colombia, realizada el segundo semestre del año 2011 a 9.005 personas, concluye estableciendo que en Bogotá sólo una de cada cuatro víctimas directas se atreve a denunciar ante las autoridades²⁸.

27 BECCARIA, C. (2000). Ob. Cit.

28 MALAVER, C. Ciudadanos prefieren no denunciar por temor a ser maltratados. Bogotá: Diario El Tiempo. Consultado el 19 de mayo de 2012 en: www.el tiempo.com

Carol Malaver, Redactora del Diario El Tiempo de Bogotá, Colombia, comenta en su relato denominado *“Ciudadanos prefieren no denunciar delitos por temor a ser maltratados (...) Los ciudadanos prefieren no denunciar cuando son víctimas de un delito por temor a ser maltratados o porque dan por hecho que su caso no prosperará”*.²⁹

La redactora del Tiempo acompaña su escrito periodístico con las siguientes experiencias que dada su importancia se transcriben a continuación, esbozadas por la periodista en las siguientes frases entre comillas:

“Me llamaron a regañarme.

Me robaron un Renault Clío nuevo. Fue traumático, y a una cuadra de la estación de policía. Luego de poner la denuncia me llamaron dos agentes a decirme que yo estaba equivocado, que era imposible que eso hubiera sucedido enfrente de ellos y que debía cambiar mi denuncia”.

“Me sentí como un idiota en una URF” (Unidad de Reacción Inmediata).

Después de denunciar un ‘paseo millonario’³⁰ nunca conocí avances de la investigación. Ese día duré horas esperando turno. Cuando por fin hablé, me dijeron que eso pasaba todos los días y que como uno no toma ni placas ni otros datos, no pueden colaborar. Salí con la triste convicción de que la impunidad es total”.

“Tiene que haber un muerto.

Fuimos víctimas del ‘paseo millonario’. Nos amenazaron con cuchillos. Al otro día esperé horas para poner la denuncia en la estación de policía de Las Aguas, todo para que el que la redactó me dijera: “Eso tiene que haber un muerto primero para que investiguen. Eso acá no le paran bolas”.

29 MALAVER, C. (2012) Ob. Cit.

30 Modalidad de robo consistente en retener a la víctima en poder de los ladrones, desplazarla por cajeros automáticos y obligarla a extraer dinero o suministrar las claves de las tarjetas

“Ni siquiera tomaron testimonio.

En la calle 142 con carrera 15, mis hijos fueron atracados con revólver y cuchillo y amenazaron con matarlos. Fuimos al CAI de la avenida 19 con calle 135 y ni siquiera tomaron testimonio del hecho. No sirvió de nada ir a la Policía. Entonces, ¿para qué denunciar?”

“No iban fuera de su jurisdicción

Dos hombres nos robaron el carro, incluido mi Iphone con GPS. Triste que al llamar a la Policía y darles la ubicación exacta de los delincuentes ellos dijeron no poder hacer nada porque ya iban por fuera de su jurisdicción. ¿Mis impuestos deben pagar el salario de tanta ineptitud?”

Citando al doctor Pedro Medellín Torres, Director Ejecutivo de la Fundación José Ortega y Gasset, señala que: *“los entes de control fiscal a nivel mundial tienen una tendencia a desaparecer o a transformarse radicalmente a causa de la primacía de las redes sociales, la participación ciudadana y el ojo fiscalizador de los medios masivos de comunicación”*.³¹

El auge de los medios masivos de comunicación y las redes sociales de internet, no deben ser tenidos por los entes de control como adversarios usurpadores de competencia, sino como herramientas para el logro de su cometido estatal. Ante el surgimiento de esta labor tecnológica, el control fiscal debe recordar la máxima de Charles Darwin en sus principios de evolución por selección natural al estimar que: *“quien no evoluciona se extingue”* y que *“el órgano que no se utiliza se atrofia”*, con la intención de utilizar estas herramientas para hacer más creíble y efectivo el control fiscal.

Quien no evoluciona
se extingue

Charles Darwin

31 GIRALDO, J. (2011) Ob. Cit.

Legalidad

Claridad jurídica del concepto de detrimento patrimonial. Determinación clara de competencia como filtro combativo del desgaste administrativo

El principio desprendido del concepto de denuncia en su concepción garantista, atinente al segmento conceptual presentado como “...acerca de la comisión de una falta”, se avoca desde la perspectiva de la legalidad.

El principio de legalidad como expresión *per se* del Estado de Derecho, conmina a que toda actividad y ejercicio del poder público se rija por las normas previamente legisladas, más no por la autonomía de la voluntad de las personas. En este caso la denuncia ciudadana no es la excepción. Pero es necesario dejar en claro que la legalidad de la denuncia ciudadana en lo referente a los asuntos de responsabilidad fiscal estatal, se diferencia sustancialmente de la legalidad de la denuncia penal y disciplinaria en sus diferentes acepciones.

En el campo de lo penal, la conducta denunciada, investigada y objeto de juicio, debe siempre responder a la tipicidad o concordancia precisa entre la conducta desplegada y la descripción del delito en la ley, sin que pueda mediar analogía o extensión alguna. Paul Johann Anselm Ritter Von Feuerbach la define bajo la máxima “*Sine lege*”³². En conclusión, cada denuncia penal o disciplinaria debe referirse a una conducta establecida en la ley previa a su ocurrencia.

No obstante, en el control fiscal estatal, el principio de legalidad de la denuncia ciudadana se esquematiza en los siguientes aspectos:

- En la clara determinación legal del concepto de detrimento fiscal.
- En la especificación normativa de una estructura de la denuncia.

Con respecto a la clara determinación legal del concepto de detrimento fiscal, la denuncia ciudadana debe descansar en el estipendio claro y previo de la legislación acerca de qué es exactamente un

32 JIMENEZ DE ASÚA, L. (2005) *La Teoría jurídica del delito: Legalidad*. Madrid: Editorial Dykinson

daño al patrimonio público, toda vez que de la definida estructuración de este concepto, dependerá la claridad en la labor de determinación de la materialidad de los hechos objeto de denuncia o su descarte, para proceder al archivo o su traslado por incompetencia.

En la esfera de lo penal, es claro que cada denuncia deberá tener la capacidad de enmarcarse en un tipo penal específico, *verbi gratia*: “él tomó su arma y asesinó a mi hermano” (Homicidio); “salió por la carretera 10 y me arrancó el bolso de las manos” (Hurto); “abusó sexualmente de la chica y luego huyó por los sembrados” (Acceso carnal).

En la esfera de lo fiscal, la legalidad no se muestra de una manera tan específica por caso denunciado, sino que toda denuncia, indistintamente, debe enmarcar sus hechos en un solo faro orientador, cuál es el concepto de detrimento fiscal.

Desde esta perspectiva pareciera una labor mucho más fácil que la penal, aunque no es así, puesto que en ocasiones, el concepto de “daño” al patrimonio público es tan etéreo, genérico o confuso que pareciera que todos los hechos denunciados son procedentes, o que no prosperará ninguno de ellos.

De esta manera, la claridad en el concepto de detrimento, permitirá al funcionario receptor y catalizador, poder decantar la denuncia con la misma claridad que podría hacerlo uno en el área de lo penal, porque pueden existir hechos que reflejan su procedencia de manera clara, por ejemplo: “el Gobernador utiliza el helicóptero del Departamento para transportar a sus amigos a las fiestas privadas de fin de semana”, así como por su descarte de plano, sería “el alcalde debe estar robando porque desde hace un tiempo para acá se ha vuelto irritable y parece que tiene una amante”; mientras que pueden recibirse otras que no demuestran esta claridad ni por activa ni por pasiva, y frente a ellas el concepto de detrimento es vital para ayudar a determinar la competencia.

Podemos ejemplificar el caso anterior con la siguiente experiencia: deterioro de material de construcción -cemento gris- donado por Ecopetrol al municipio de San Juan de Betulia, Sucre, por la falta de

culminación a tiempo de la obra, habida cuenta de no contar el Alcalde con facultades otorgadas por el concejo. Esta situación, en una definición de detrimento que no contenga de manera taxativa el término “deterioro” o similar, y la conducta “por indebida gestión”, puede producir confusión, al no quedar en claro que el daño por vencimiento del cemento en la dilación del inicio de obras por trámites internos, sea o no óbice de responsabilidad fiscal.

De esta forma, es claro que la conceptualización de detrimento patrimonial estatal, debe ser una actividad completa y actualizada, de tal manera que el surgimiento de nuevas maneras de defraudar al estado, sean incluidas en este, sin que ello conlleve a una desfiguración de la garantía.

Ahora, con respecto a la legalidad por estipendio previo de procedimientos taxativos para la denuncia ciudadana, cada etapa, cada fase y elemento del procedimiento de atención de denuncias al público, debe estar normado a nivel de graduación esquemática en el ordenamiento jurídico, ubicable en alguno de los estamentos de la Pirámide de Kelsen.³³

Esta legalidad debe llenar los siguientes requisitos:

- Positivización: se refiere a registrarse documentalmente en el bloque de legalidad.
- Coherencia: responder al principio de constitucionalidad y coherencia legal, de tal suerte que no entre en conflictos de intereses, con normas de superior jerarquía o conlleve a generar caos en las de inferior categoría.
- Irretroactividad: que produzca efectos a posteriori de su expedición y sólo por excepción se permita su aplicabilidad retroactiva en aspectos favorables al denunciado.

33 LOPEZ HERNÁNDEZ, J. (2005) *Introducción histórica a la filosofía del derecho contemporánea: Hans Kelsen, la pureza de la ciencia jurídica*. Murcia: Editorial Universidad de Murcia.

La existencia de este tipo de garantías favorece el derecho a un debido proceso, y en el ejercicio de la presunción de inocencia en su sentido más amplio.

Esfuerzo Máximo-Social e Institucional

La denuncia como herramienta para combatir la corrupción. Compromiso del Estado y la Sociedad hacia el control fiscal con esfuerzos máximos. Armas coercitivas necesarias y suficientes.

El Estado debe asumir un compromiso con referencia a los órganos de control fiscal y de sus servidores públicos, con la intención de hacerlo efectivo y dinámico al máximo, pues de otra manera será imposible producir los resultados esperados, lo cual conllevaría a la pérdida de credibilidad frente a la ciudadanía que denuncia, por tanto es necesario dotar al ente de control fiscal para exigir resultados del mismo, en cuanto a denuncia ciudadana se refiere.

El Estado de Derecho en su concepción moderna, se fundamenta entre otros soportes filosóficos, en el denominado contrato social, explicado por Juan Jacobo Rousseau en las siguientes palabras “Encontrar una forma de asociación capaz de defender y proteger con toda la fuerza común la persona y bienes de cada uno de los asociados; pero de modo que cada uno de estos, uniéndose a todos, sólo obedezca a sí mismo y quede tan libre como antes³⁴. Este contrato en su esfera fiscal, se representa en la entrega que cada coasociado hace al Estado de sus recursos, para que éste vele por la inversión social general y a la vez reinvierta en su seguridad y bienestar. La ciudadanía necesita por lo tanto, que esta inversión y gasto público respondan a los principios esenciales del Estado de Derecho, tales como la responsabilidad, la eficiencia, la eficacia, la equidad, la justicia, y se aleje de todo capricho personal y que lleve al lucro ilícito del patrimonio particular de un individuo a ultranza de los bienes de muchos. Cuando esto ocurre, es decir, cuando opera el enriquecimiento ilícito del patrimonio de un particular a expensa injusta de los

34 ROUSSEAU, J. (1997) El Contrato Social. Bogotá: Gráficas Modernas.

recursos públicos, se degenera el contrato social y nace la corrupción administrativa.

El mismo autor concibe la deformación del contrato y la enmarca en el ámbito de la esclavitud. Para esta investigación, el corrupto no es mejor que el esclavista europeo que desmembraba las familias en el noreste africano, y transportaba individuos en galeones podridos de plaga hasta las playas de Cartagena; puesto que se comercia con la salud del ciudadano, con su vida, su honra, su seguridad, y su dignidad. Rousseau describió al esclavista bajo la siguiente máxima, lo cual determina con claridad la actitud del corrupto, quien desde los escaños de la administración suele decirle al ciudadano del común: “Hago contigo una convención, cuyo gravamen es todo tuyo, y mío todo el provecho; convención que observaré mientras me diere la gana, y que tú observarás mientras me diere la gana”³⁵.

De esta forma, el control fiscal se convierte en el arma diseñada por la estructura del Estado para combatir la corrupción desde la perspectiva del manejo de los recursos públicos. Esta lucha contra la corrupción puede ser algo sumamente complejo. La denuncia será en esta forma la introducción necesaria y el arma inicial para este combate.

La corrupción en países con problemas severos de narcotráfico, terrorismo y grupos extremistas de ideología izquierda y derecha, puede convertirse inesperadamente fuerte y poderosa. Debido a que este tipo de organizaciones criminales no tardan mucho tiempo en penetrar la estructura política y pública de las ramas del poder estatal, y contaminar con sus acciones a todo tipo de funcionarios, líderes políticos y personas del común.

En estudio adelantado por la Organización Nuevo Arcoíris liderada por el Doctor León Valencia, y en algunos estudios expuestos en el Senado de la República de Colombia, al respecto de los debates por FARC Política liderados por el grupo de trabajo del entonces Senador Gustavo Petro, lograron establecer que los casos de corrupción por

35 ROUSSEAU, J. (1997) Ob. Cit.

36 PETRO, G. (2008) *Debate FARC Política: Videos del 1 al 9*. Consultado en: Youtube <http://www.youtube.com/watch?v=2bCbzLvY9A>

intromisión de grupos ilegales como la denominada FARC Política y Parapolítica en Colombia, cuentan con una estructura triangular en la que participan *un político, un grupo criminal y un nexo con el narcotráfico*³⁶.

Si se analiza este triunvirato, se podrá captar la gravedad del asunto, y la complejidad de la tarea. Pues se encuentran a disposición del corrupto y su esquema de acción, el poder público con sus herramientas legales -encaminadas al mal por el deshonesto- la violencia extrema que saben desplegar los grupos terroristas a su paso, y los recursos inagotables del narcotráfico y actividades afines.

Por tanto, toda la labor combativa de la corrupción estatal, iniciando con la denuncia ciudadana como herramienta para erradicar la corrupción, debe respaldarse de manera plena y suficiente por el Estado, la sociedad, los medios de comunicación y la función pública. A pesar de los problemas complejos en las democracias como la colombiana, algo es claro, que el porcentaje de políticos, empresarios, trabajadores, funcionarios públicos, comunicadores sociales y gente del común, honesta y comprometida, es muchísimo mayor y sobrepasa con creces al de los corruptos que buscan entorpecer la excelente labor del aparato fiscal.

Por lo anterior, deberán juntarse de manera proactiva, todos los elementos de las fuerzas honestas para poder enfrentar de manera equitativa la fuerza y el poder de los corruptos. De otra manera, la tarea será desigual, infructuosa y deprimente.

Podemos ejemplificar el caso anterior con la siguiente experiencia: En el caso del homicidio de la familia Turbay Cote en el Departamento del Caquetá en Colombia, los taxistas testigos, que pudieron conectar el hecho con sus teléfonos móviles, fueron asesinados uno a uno sin encontrar protección estatal alguna³⁷.

A continuación se plantea el siguiente respaldo a la denuncia ciudadana, y a los actos posteriores llamados a producir resultados sobre ésta:

37 PETRO, G. (2008) Ob. Cit.

- El Estado: Al haber sido comisionado por el común de la población para el manejo de los recursos estatales, en virtud del contrato social, debe ser lo suficientemente amplio, para dotar los mecanismos de denuncia y los procedimientos del denunciar -incluidos los refuerzos planteados por este estudio de investigación- de tal manera que los hagan seguros, confiables y efectivos.

Podemos ejemplificar el caso anterior con la siguiente experiencia: Durante la década de los años 80 y 90, y principios del presente siglo -e inclusive hoy en algunas municipalidades pobres- los cuerpos de seguridad del Estado no han contado con equipos de trabajo de alta tecnología para el desarrollo de sus funciones, a diferencia de los grupos delictivos que poseen equipos de tecnología avanzada. Esto produce una desventaja notoria para el Estado, al momento de combatir el delito, pues no se generan condiciones de trabajo y equipamiento para los cuerpos policiales.

Ante este panorama, el Estado no puede desprenderse de la labor de apoyo financiero, técnico, científico y logístico al aparato de control para equiparar la lucha contra la corrupción violenta.

Muchos Estados incurrir en una conducta realmente reprochable la cual debe evitarse, porque perjudica severamente a la denuncia ciudadana, al menoscabar los resultados del control fiscal que esta pueda generar. Se trata de lo que se ha denominado “ganancias del control fiscal”.

Esta posición la asumen los funcionarios del Estado encargados del gasto público, que se encargan de contabilizar la suma de todos los recursos invertidos en la lucha contra la corrupción, y en paralelo, como en un estilo de cuenta T, los resultados financieros obtenidos por el ente de control fiscal, en dinero efectivo y bienes materiales efectivamente recuperados a consecuencia del Proceso de Responsabilidad Fiscal; y al obtener ambos valores: el de la inversión y el de la recuperación, ejecutan un comparativo, en el cual, esperan que lo recuperado sea superior a lo invertido, llevando al plano del control fiscal un indicador de gestión propio de empresas privadas que fabrican y venden productos al menudeo.

Esta posición es absolutamente opuesta al Estado de Derecho y a la perspectiva garantista; porque se trata de un modelo absolutamente mercantil y monetario.

El indicador producido en la lucha fiscal contra la corrupción estatal, no puede ni debe medirse así, puesto que:

- La recuperación de los recursos, objeto de procesos de responsabilidad fiscal, representan sólo una mínima parte con respecto a las labores totales desarrolladas por la gestión de control fiscal que no se pueden cuantificar en dinero, al ser cualitativas más no cuantitativas, lo cual no las desprende de la conexidad con el fisco, puesto que a futuro se reflejan en ahorro, austeridad y eficiencia, las cuales generan un impacto financiero a futuro, que en el presente no se puede medir.
- La labor de revisión de gestión -Auditoría Gubernamental en el caso Colombiano- genera una serie de compromisos de mejora por parte de la administración -Plan de Mejoramiento en el esquema de la Contraloría General en Colombia- que acrecientan la gestión, llevándola a una mayor eficiencia en los recursos, un ahorro al efectivizar los procesos y procedimientos, y en austeridad en la medida de ejecutar el gasto a futuro.
- La labor preventiva -que para el caso colombiano está representada por el Control de Advertencia y la función de prevención general, de los fallos con responsabilidad y las sanciones- conlleva a que la administración se abstenga de ejecutar actos o asumir conductas que a futuro generarían detrimento, y que por su calidad cautelar no es susceptible de cuantificarse.
- La atención de otro tipo de actividades -*verbi gratia* en el caso colombiano el acompañamiento a la ejecución de recursos de ola invernal, la presencia en actividades electorales y calidad de observadores en procesos contractuales- genera confianza pública, ejecución idónea de recursos y claridad en actos de gestión que repercuten a futuro y por lo tanto se escapan del frío termómetro de la cuantificación monetaria.

Los servidores públicos del control fiscal, representan sin duda alguna un importante elemento en la utilización de la denuncia ciudadana como herramienta para combatir la corrupción. El hecho de ostentar su calidad de funcionarios o trabajadores al servicio de entes de control, más que excluirles en el cumplimiento de la normatividad, debe exigirles

Podemos ejemplificar el caso anterior con la siguiente experiencia: En la suscripción del contrato de Gestión para la administración de energía eléctrica en el Departamento del Cauca por parte de la empresa ESP CEC, se emitió Advertencia de la Contraloría General de la República, a consecuencia de varias denuncias ciudadanas, referente al alto grado de riesgo a futuro al patrimonio estatal, que representaba continuar con el contrato de esta empresa con debilidades en su músculo financiero e inconsistencias en materia de garantías de respaldo. La consecuencia de este hecho dio lugar a la terminación del contrato e iniciación de uno nuevo con otro oferente prestacional. El contrato que debería postergarse a 20 años, duró alrededor de dos, y la Advertencia que emanó de la Contraloría General sirvió de insumo a nivel de debates del Congreso, aspecto indispensable en la labor de haber evitado consecuencias negativas en el patrimonio público.

Finalmente, es preciso recalcar la equivocada utilización de este tipo de indicadores de gestión con respecto al control fiscal en la siguiente reflexión: Si se logra la difícil, estoica y utópica meta de erradicar la corrupción estatal llevándola a porcentajes de cero, lo cual indicaría las acertadas labores de control y excelentes gestiones de seguimiento; este indicador resultaría contraproducente, puesto que frente a buenas inversiones estatales, se tendrían resultados de recuperación en

ceros. En este sentido, para el economista y analista financiero, resultaría sumamente negativo que frente a una inversión de 20 o 30 millones de dólares, no se haya recuperado un solo peso; asumiendo que la gestión sería excelentemente efectiva. En conclusión, los resultados que se derivan de la denuncia ciudadana, no se pueden medir en dinero.

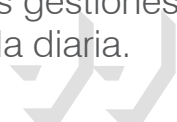
- Los medios de comunicación cumplen una importante función multiplicadora con su notorio auge, importancia y eficacia en la actualidad; porque en la medida que exista un enlace efectivo entre los medios y el control fiscal, se podrá efectivizar la tarea fiscalizadora.

Al respecto, se requiere:

- a. Que los medios comprometidos sean reconocidos por su transparencia y neutralidad, de tal manera que se excluyan aquellos sesgados políticamente como herramienta de opresión de determinado grupo.
- b. Que su labor no se desborde en conducta tales como: usurpar competencias públicas, prejuzgar en contra del principio de responsabilidad, o similares.

Los servidores públicos del control fiscal, representan sin duda alguna, un importante elemento en la utilización de la denuncia ciudadana como herramienta para combatir la corrupción. El hecho de ostentar su calidad de funcionarios o trabajadores al servicio de entes de control, más que excluirles en el

un doble
compromiso en
el desarrollo de
sus gestiones y
vida diaria.



cumplimiento de la normatividad, debe exigirles un doble compromiso en el desarrollo de sus gestiones y vida diaria.

La selección de este tipo de funcionarios debe estar enmarcada en el mérito, preparación académica, experiencia y capacidad, y alejada en todo momento del parámetro politiquero o del tráfico de influencias.

Aunque lo que se pretende resaltar con el tipo de funcionario público no es la calidad de vinculación con el Estado, su régimen prestacional o modalidad de selección, sino su conexión con la denuncia ciudadana y en donde puede presentarse dificultades: su relación con la ciudadanía.

Pudiera ocurrir que el funcionario público empotrado sobre el pedestal de la función estatal, tienda a olvidar la filosofía de su trabajo real y su devenir histórico-filosófico.

La administración de la función pública en cualquiera de las ramas del poder u órganos autónomos de control, parte de un término acuñado por los romanos, autores de esta idea y que atribuyeron la palabra administrar, la que perdura hasta hoy y se deriva de las raíces AD -para o por- y *Ministrare* -Servir-. En otras palabras, administrar o trabajar con la administración, significa servir a la comunidad, deberse a ella, entregarse a ella.

Del mismo modo en el Contrato Social de Rousseau, queda claro que la comunidad en general, hasta la inclusión del más humilde de los ciudadanos, entrega recursos y libertades para la administración estatal, y por ello, es a cada particular a quien se le debe una cuenta de lo que produzca la labor de forma integral.

Percibir con desidia, desprecio o falta de interés al ciudadano, sobre todo en las etapas posteriores al recibo de denuncia, equivale a echar de menos el mayor insumo en la tarea de ley, y a tener en poco la valentía de quien se atreve a hacer lo que otro no.

- La ciudadanía: Se ha dejado como último agente del proceso, no porque sea el menos importante, sino todo lo contrario, para que su presencia en el extremo le haga más visible en este estudio.

Si de atributos de la denuncia ciudadana se trata, es entonces el ciudadano el elemento más importante, porque él la crea, la estructura y la encomienda a la función pública, poniendo su credibilidad, seguridad y bienestar ante ésta. La ciudadanía debe denunciar, y debe hacerlo, no por el castigo que pueda generar en ella la autoridad estatal, sino porque:

- La razón de ser del Estado de Derecho, es el pueblo, la comunidad, la nación misma y por ende, son ellos quienes entregan sus derechos y libertades junto a sus recursos, y a la vez quienes adquieren la capacidad de reclamar sus resultados. En este orden de ideas, al ser los más interesados, deberán ser también los más vinculados.
- Son ellos el ojo que lo observa todo. Su presencia en cada lugar y sitio del territorio les hace un organismo omnipresente, cualidad lejana de la autoridad pública, quien requerirá de ella para hacerse eficaz.
- Cada peso ahorrado e invertido, redundará en el beneficio de cada miembro de la asociación.

En lo que respecta a la ciudadanía, es necesario establecer con claridad que:

- ♦ El estímulo ciudadano a denunciar, debe basarse en la claridad ideológica de la honestidad y su incesante búsqueda socio cultural.
- ♦ El ciudadano debe denunciar, por convicción, más no por interés. Esto se refiere a las conductas a rechazar o evitar en la denuncia ciudadana, se abordarán qué conductas equívocas suelen impulsar la tarea del denunciante.

Elementos Negativos de la Denuncia

Elementos negativos que deben evitar ser transmitidos a la denuncia ciudadana en su misión de servir como herramienta en contra de la corrupción, enmarcada dentro del Estado de Derecho con un enfoque garantista

En cuanto a los elementos negativos de la denuncia se tomarán los mismos elementos utilizados como base del concepto garantista de denuncia, para exponer la operación de conductas que deben evitarse a toda costa en la práctica y desarrollo de la denuncia ciudadana, cuando se quiera llevar este mecanismo a la idoneidad instrumental de combate directo a la corrupción estatal, dentro del respeto de las garantías constitucionales de un Estado de Derecho.

Aunque sólo se plantearán de manera generalizada los defectos de la denuncia, se considera que la creación de soluciones debe preponderar sobre el señalamiento de defectos, y hacia esta labor se encamina la investigación contenida en este documento. Exceptuando lo referente al tema sobre el Buzón de Acusaciones³⁸, donde se abordará con cierto grado de profundidad un aspecto algo complejo, como lo es la denuncia anónima.

Lo qué no es denunciar

El mecanismo de selección, depuración, evaluación, filtrado de recibo y decantación del insumo ciudadano, debe estructurarse de tal manera que evite la comunicación, intromisión, o entrada de las siguientes conductas que se plantean a continuación y que al querer pasarse como “noticias” ciudadanas, afectan el proceso en todas sus formas, violentando las garantías mínimas del ciudadano y del sistema:

38 PORTACIO SIERRA, L. (2011) *Ensayo “El Buzón de Acusaciones”*. Consultado en buenastareas.com: <http://www.buenastareas.com/ensayos/El-Buzon-De-Acusaciones/3138426.html>



- **Comentarios:** La mejor manera de definir esta conducta negativa para su difusión y entendimiento popular, es acudir a un apelativo o sustantivo coloquial, como lo es el vocablo chisme. La denuncia ciudadana, debe desprenderse del chisme; es decir de aquella idea inicial de noticia que se va deformando, distorsionando y alterando hasta terminar comunicando todo lo contrario a lo que realmente sucedió.
- **Sensaciones:** Es inadmisibles que se dé inicio al movimiento del aparato de control fiscal, basándose en las percepciones subjetivas de un hecho, conducta o situación. Esta posibilidad negativa, se aleja diametralmente de la lógica y la objetividad en la obtención de información neutral.
- **Conceptos propios:** Las conclusiones personales de cada ciudadano no deben ser carga probatoria, aún frente a la posibilidad de que sean sólo un hecho conexo o final de una estructurada denuncia ciudadana.
- **Ideas:** La percepción religiosa, política, o moral del individuo, no deben tenerse en cuenta en la presentación de una denuncia ciudadana.
- **Impresiones:** La manera de captar la realidad debe desprenderse de la fijación de hechos objetivos de denuncia ciudadana.

Finalmente, esta primera etapa debe evitar las siguientes circunstancias anti-garantistas:

- Dejar al albedrío de un solo funcionario la determinación, evaluación o decantación del proceso del insumo recibido de la ciudadanía.
- Someter el análisis de la denuncia y su decisión de fondo a procedimientos verbales que no se registren en forma alguna.

El Buzón de Acusaciones

Acudiendo a la historia del derecho como herramienta gestora de conocimiento, se evocan en tiempos del Medioevo, el inicio de un proceso de carácter sancionatorio -penal religioso- frente al cual, era

tal el grado de inseguridad al respecto, que mediando la usanza del anónimo, cualquier ciudadano por honorable o inocente que fuera, podría resultar inmiscuido en una de estas gravosas situaciones, cuya conclusión en la mayoría de casos era la muerte.

Las manifestaciones de arbitrariedad medieval acompañaban al proceso en todos sus estadios procedimentales, no solamente en la obertura del mismo, sino también en el área probatoria, la instructiva, el juicio, la sentencia, las instancias de parte y la ejecución de la pena³⁹, al respecto, se han dicho muchas cosas y generado gran variedad de estudios.

La Santa Inquisición de la Iglesia Católica y la Cacería de Brujas de la Protestante (Wicands o Wiccan)⁴⁰, son claros ejemplos de los yerros, que en igualdad de condiciones ubicaron a estas dos corrientes de pensamiento religioso, las cuales dieron al traste con el derecho natural de las personas que vivieron a su sombra.

Procedimientos de los que habla Beccaria, los verdugos de París, así como un innumerable listado de humanistas de la revolución Francesa, dan cuenta de suplicios condenatorios o probatorios como las “ordalías” o juicios de Dios y las torturas propias de la inquisición, dentro de las cuales pueden citarse la garrucha, el potro, la cuerda, el garrote vil, entre muchas otras de las cuales se puede leer con detenimiento en centenares de escritos, o apreciarse con toda precisión en el palacio de la inquisición en la ciudad de México DF o de Cartagena DT y C (Colombia)⁴¹.

El inicio de un proceso medieval de esta índole, estaba dado por la fijación de algún tipo de denuncia, dentro de la cual la gran mayoría operaba de manera anónima. La ciudad determinada por la Santa Inquisición, era visitada por el funcionario competente, que haciendo presencia en una de las plazas públicas del lugar, leía el edicto inquisitorio, en virtud del cual se enuncian las conductas consideradas

39 ARBOLEDA VALLEJO, M. (2003) *Manual de derecho penal: Evolución del derecho penal*. Quinta Edición. Bogotá: Editorial Leyer.

40 (2000) *La cacería de brujas y la política demográfica*. Consultado en: <http://www.anqelfire.com/ca6/filosofolwitches.html>

41 JACKSON, W. (1978) *La edad media*. México DF: Editorial Jackson.

por el tribunal como negativas o pecaminosas, y por ende, objeto de castigo inmediato.

Todo aquel que se considerara inmerso en una de estas conductas reprobadas, estaba en la obligación de acercarse al oidor o a su equivalente, alcanzando posiblemente con su confesión, algún tipo de condescendencia en la pena aplicable. De igual manera, todos aquellos que conocieran de otras personas inmersas en las irregularidades establecidas en el estado leído, podían presentar denuncia.

La particularidad de las modalidades de denuncia, radicaba en la posibilidad de hacerla de manera anónima⁴². El mismo ordenamiento inquisitivo, fijaba una urna igualmente en un sitio de acceso público, con el propósito de depositar en ella las denuncias atrás mencionadas. Una acusación sin la identificación del autor que la gestaba, una relación de hechos con el nombre del supuesto hereje, brujo, pecador o delincuente.

En otros sistemas similares como en el caso italiano, el buzón era un mueble fijo en la plaza, y propiedad de “Los Oficiales de la Noche” o “Monasterios” que cumplían con la misión de cuerpos de vigilantes de ciudades como Florencia⁴³. Es preciso resaltar que de igual manera, y respondiendo a la medida de la imaginación y el ingenio, junto al buzón de acusaciones también se idearon muchos otros sistemas, maneras y formas de emitir denuncias secretas, y esto no sólo en el sistema inquisitivo católico, sino también en el protestante (1450-1750), para quienes cualquier medio por frenar la brujería era admisible y justificable. El padre del Metodismo John Blackstone, por ejemplo, manifestaba que abandonar la cacería de brujas, equivalía a abandonar la misma Biblia.

Muy rápidamente, estos medios pusilánimes de denuncia y acusación, fueron asumidos por los hombres de cada una de las provin-

42 MAXIMO, P. *La Inquisición y la revolución científica*. Consultado en: <http://www.historia-religiones.com.ar/ia-inquisicion-V-la-revolucion-cientifica-81>

43 CHOMACKI, S (2000) *Women and men in Renaissance Venice: twelve essays on patrician society*. JHU Press. Consultado en: http://es.wikipedia.org/wiki/Ufficiali_di_Notte

cias, villas, ciudades, reinos y condados para despachar la vida, honra y bienes de sus enemigos políticos, económicos o doctrinales.

A la primera oportunidad, el más aventajado de los contradictores depositaba dentro del buzón de acusaciones una denuncia por brujería, sodomía, herejía y un sin número de conductas inventadas a su acomodo para encontrar la muerte de su opositor. El clima de confusión, temor y zozobra era el pan diario, que sumado a la corrupción de los mandos medios de la corona y la iglesia, ubicaban en desventaja a quienes se encontraban descarrilados del círculo de poder. No había garantía alguna para los acusados. La denuncia era tenida como plena prueba, por lo cual denunciar equivalía a iniciar en firme el proceso, obviamente pasando por el procedimiento que servía de fachada y que no dejaba de ser un lineamiento meramente nominal.

Descartar una prueba de esta naturaleza, en la que se ve coartada la posibilidad de conainterrogar al testigo, hace para la defensa casi que imposible, la labor de lograr la absolución del acusado. El testimonio falso entonces flotará eternamente en la impunidad, pues las contradicciones, que muy seguramente ante la ausencia de verdad emergen, quedarán salvaguardadas en el documento anónimo que no dará luz de esperanza a la justicia y la equidad. La presunción de certeza en la denuncia anónima castra todo intento de defensa. Se parte del hecho de la culpabilidad registrada en el anónimo, aunque esta realidad se pretenda maquillar de mil formas procedimentales. Es tan cierta esta circunstancia, que la única salida viable en el caso del proceso medieval, era la de aceptar como cierta la denuncia, confesar el acto incriminado, so pena de reducir por lo menos en un ápice la severa sentencia final.

La histórica muestra un ejemplo con confesión de Galileo Galilei, quien científicamente adelantado a su época, logró demostrar que el sol se encontraba fijo como epicentro de la galaxia, y la tierra por el contrario, rotaba a su alrededor. Esta idea, considerada herética por la Iglesia, conllevó al proceso instaurado en su contra, frente al cual la muerte acechaba como conclusión. La salida más inteligente fue

desistir de ella y negarla mediante abjuración sostenida el 22 de junio de 1633 en la Iglesia de Minerva:

“Yo, Galileo Galilei, hijo del difunto florentino Vincenzio Galilei, de setenta años de edad, comparecido personalmente en juicio ante este tribunal, y puesto de rodillas ante vosotros, los Eminentísimos y Reverendísimos señores Cardenales Inquisidores generales de la República cristiana universal, respecto de materias de herejía, con la vista fija en los Santos Evangelios, que tengo en mis manos, declaro, que yo siempre he creído y creo ahora, y que con la ayuda de Dios continuaré creyendo en lo sucesivo todo cuanto la Santa Iglesia Católica Apostólica Romana cree, predica y enseña(...).”⁴⁴

Este sistema desvirtuado de la denuncia anónima, afectó de igual manera a otros destacados coterráneos, tal como a Leonardo Da Vinci, quien en 1476 con sólo 24 años de edad siendo objeto de denuncia en el buzón de acusaciones, se vio inmerso en un proceso por sodomía, del cual sólo hubo de librarle el dinero y la prestancia de sus padrinos y patrocinadores de entonces, la Familia Médicis de quien era protegido en calidad de artista⁴⁵. De no haber sido posible esta herramienta salvadora, un medio tan abominable como éste, de seguro hubiera castrado a la actualidad de muchas obras de arte, inventos científicos, modelos de avanzada y doctrinas que Leonardo se hubiera llevado a la hoguera junto con su cuerpo y alma.

El método del medioevo es un sistema absolutamente alejado del Garantismo propio y necesario para el cabal desenvolvimiento de la libertad de los coasociados. Un sistema medieval, frente al cual surge la siguiente pregunta: ¿ha sido superado?

El panorama de hoy, a pleno siglo XXI, no podría ser más desolador. Las etapas históricas descritas anteriormente hallan justificación en la falta de doctrina, compromiso, evolución o comprensión de la

44 Consultado en: <http://www.seti-argentina.com.ar/galileo-galilei-1564-1642>

45 EL TIEMPO (2005) *Leonardo Da Vinci El Maestro de Todos Los Saberes*. Bogotá: Editorial Sol 90. Casa Editorial El Tiempo

46 BECCARIA, C. Ob. Cit. Introducción de Betancur Agudelo.

temática; pero actualmente no están libres de responsabilidad descartables totalmente las naciones y pueblos, pues el contenido de vidas sacrificadas ha sido altísimo, el número de textos editados casi que infinito y la doctrina conculcada al paso de los siglos, es hoy clara y comprensible para todos⁴⁶. Continuar cayendo en el barbárico error del buzón de acusaciones es injustificable, y lastimosamente, son muchos los sistemas que aun habiendo erradicado doctrinal y legalmente de sus territorios este método, lo siguen patrocinando en la vida práctica.

Se precisa entonces que: El Buzón de Acusaciones no equivale a la denuncia anónima, sino a la denuncia anónima sin regulación y filtros garantistas.

Por ejemplo en el caso colombiano, al igual que muchos otros de su especie, es abiertamente peculiar, resultante de una estructura binaria, que conjuga por un lado la existencia positiva o reglada, y por el otro la real o practicada.

La primera categoría de este tipo de “malformación jurídica”, se refleja en la distorsión del contenido al pasar de la norma de mayor jerarquía a la de menor. Es decir, una cosa muy diferente, es el fundamento constitucional y otra el procedimiento legislativo, llevado a la práctica e impreso en el documento legal.

La segunda categoría está dada por la normalización plena y completa de algunos elementos, que al ser llevados a la práctica, sufren una inminente distorsión, de tal suerte que una cosa es lo que dice la norma, y otra lo que en realidad las ramas del poder público, los entes autónomos y la sociedad en general practican.

Estos dos fenómenos muy peculiares en las naciones occidentales, y con mayor auge aún en las latinoamericanas, han sido estudiados y observados con especial atención por muchos sistemas y doctrinantes, para quienes no deja de ser una resultante de las culturas madres de estas naciones. Algunos, inclusive, han asimilado el concepto, y no falta quien clasifique a la normatividad escrita y no practicada

como “nominal” y a las prácticas realmente ejercidas ante el pueblo como “real” o “efectivas”.

El sistema legal que enmarca este tipo de legislación en Colombia, está dado por una Constitución, cuyo contenido doctrinal y filosófico ha sido exaltado y asimilado por otras naciones, toda vez que es una fina y elocuente “copia” de los más tiernos y apreciables principios de las legislaciones europeas. De igual manera, la codificación sancionatoria, ha ido a la par del desarrollo de las doctrinas humanísticas y garantistas del derecho francés, italiano, entre otros, lo que permitiría decir en el más liviano de los casos, que en materia sancionatoria, Colombia se encuentra conectada a la carretera del progreso y el respeto por la vida y la dignidad humana en su más elevado grado de jerarquía. En Colombia el paso de lo simplemente nominal o escrito, a la real y efectiva práctica de la denuncia y el inicio del proceso como tal, desborda en un desfiguramiento completo del modelo y su abortiva ejecución específica al caso en concreto.

Los artículos 28 y 29 de la Constitución Política de 1991⁴⁷ de la República de Colombia, son dos joyas garantistas en el manejo del procesamiento de individuos en asuntos de índole sancionatorio. No puede negarse, que se han ubicado estratégicamente en su estructura, vectores determinantes en la salvaguarda de los derechos fundamentales de hombres y mujeres. Sometiendo este documento a la magnánima obra del maestro Luigi Ferrajoli y su *garantismo*⁴⁸, no serían muchos los valles o defectos que la carta política tendría que corregir. Como desarrollo de estos postulados constitucionales, las leyes que rigen los procesos disciplinarios, fiscales y de toda naturaleza sancionatoria, se cobijan igualmente por un debido proceso que salta a la vista como garante y protector de las libertades fundamentales ciudadanas.

No obstante, todo lo anotado puede repetirse diariamente en toda una serie de acciones de tutela, demandas de responsabilidad patrimo-

47 La Constitución Política de Colombia de 1991 es la actual carta magna de la República de Colombia. Derogó a la Constitución de 1886. También se ha empezado a conocer con el nombre de “Constitución de los Derechos Humanos”. Fue promulgada en Bogotá el 4 de julio de 1991..

48 FERRAJOLI, L. (1997) Ob. Cit.

nial y quejas a organismos internacionales, presentando violaciones al debido proceso, las garantías mínimas y los derechos humanos.

Al momento de aplicar estos principios a la vida real, surgen normas, conductas o procedimientos que se alejan diametralmente de la matriz constitucional; por un lado contrariándola abiertamente, y por el otro generando fisuras que tienden a ponerle en riesgo.

Es precisamente aquí donde opera el fenómeno descrito de la desfiguración del sistema constitucional. Nótese con claridad que el lineamiento constitucional sigue una ascendencia efectivamente humanista en el que los medios probatorios y de comunicación de la conducta se ciñen estrictamente al debido proceso y las facultades inefables del sistema garantista. Ese debido proceso que permite al denunciado tener acceso directo a la fuente de la denuncia, prohíbe taxativamente coartar la posibilidad de la defensa plena y absoluta, criterio pisoteado y quebrado en manera garrafal al caer en manos de la normativización desprendida del ejercicio dinámico de las normas de primer y segundo nivel.

La terrible conclusión salta a la vista, es una cruda y absurda realidad: El Buzón de Acusaciones ha regresado. Cubierto de una insondable y elegante estructura que le adorna y que pareciera legitimarle, podría pasar como indefenso, pero en el fondo ha vuelto, con todos sus defectos, riesgos y abominables consecuencias jurídicas procesales.

La normatividad sometida al estatuto constitucional la adopta, la recibe, la consiente y la regula, así lo describe el artículo 17 de la resolución 5589 de 2004 de la Contraloría General de la República:

“Todo ciudadano tiene el derecho de proteger su identidad al momento de presentar una denuncia o queja, y el Estado es garante de ello. Por lo mismo, para presentar una denuncia o queja no es requisito la identificación de quien la realice.”

Este mismo artículo continúa emitiendo una regulación especial en la que responsabiliza a un funcionario del conocimiento del trabajo de ejecución de una labor que pudiera desembocar en un análisis subjetivo, sin mediar impedimento que lo inhiban. A la luz de esta

investigación, y mediando el filtro del garantismo moderno, tiende a ser reprobada:

“Por lo anterior, para el trámite de las denuncias y quejas anónimas, el funcionario correspondiente de la Contraloría General de la República deberá tener en cuenta que sean respetuosas, que contengan un relato preciso de los hechos o irregularidades objeto de la denuncia o queja, una descripción de las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la misma, que ameriten credibilidad o que se encuentren sustentadas en medios probatorios que permitan iniciar la acción de oficio, cumpliendo así con los requisitos de que tratan los artículos 69 de la Ley 734 de 2002, 38 de la Ley 190 de 1995 y 27 de la Ley 24 de 1992.

En aquellos casos en que la denuncia o queja anónima sea irrespetuosa o no cumpla con los requisitos señalados, y no sea posible solicitar su ampliación o complementación, la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana o los grupos de participación ciudadana de las gerencias departamentales, según sea el caso, procederán al archivo de la misma, dejando la constancia respectiva.”

De este modo, la norma jurídica deja en manos del procedimiento de calidad, el estipendio del análisis de factores que de no llegar a tener cuidado, desbordarían en lo altamente subjetivo, pues ¿qué es ser respetuoso? En la sola circunscripción nacional, por ejemplo la palabra “joder” suele ser un verbo admitido y usado coloquialmente en los Santanderes y la Costa Atlántica, pero irrespetuoso para un Pastuso o un Boyacense. De igual manera sustantivos como “chucha” o adjetivos como “arrecho”, suelen ser en una región como la andina, palabras del uso común que denotan mal sudor y mal genio respectivamente, pero a nivel de Costa Caribe, palabras de fuerte calibre que representan genitales femeninos y altísimo grado de excitación sexual. Habida cuenta de las expresiones coloquiales y costumbristas, del pueblo campesino de cada región, los aspectos de buenas maneras, buenos modales o buenas costumbres no deberían ser causales de archivo para la denuncia ciudadana.

La norma señalada, por ejemplo, no establece la obligatoriedad de una segunda instancia en la evaluación de la denuncia anónima antes

de proceder a su archivo o traslado, lo cual sí hace el procedimiento cuya versión actual es la 3.0 y lo maneja a cabalidad. En otras palabras, la norma deja abierto el uso de circunstancias importantísimas al procedimiento de calidad.

La existencia de análisis subjetivos sin doble instancia, son altamente repudiados por los garantistas desde sus inicios iluministas, señala al respecto el maestro Beccaria:

“Esto es un dique roto ante el torrente de las opiniones (...) Cada hombre tiene su propio punto de vista, y cada uno en diferentes épocas, tiene uno distinto. El espíritu de la ley sería, pues, el resultado de una buena o mala lógica de un juez, de una buena o mala digestión; dependería de la violencia de sus pasiones, de la debilidad de quien sufre, de sus relaciones con el ofendido, y de todas aquellas minúsculas fuerzas que transforman las apariencias de cada objeto en el ánimo fluctuante del hombre. Veríamos por consiguiente, la suerte de un ciudadano cambiar muchas veces según fuera pasando por diversos tribunales, y la vida de los desdichados ser víctima de los falsos raciocinios o del ocasional fermento de los humores de un juez (...) veríamos pues los mismos delitos castigados en diversa forma por un mismo tribunal en diversas oportunidades, por haber consultado, no a la voz constante y fija de la ley, sino la errabunda inestabilidad de las interpretaciones⁴⁹.

De otro lado, para la legislación en comento la acción de “denunciar” no es un acto optativo o didáctico, sino más bien un deber ciudadano que como todo deber, implica no el deseo de querer hacerlo, sino la obligatoriedad de emitirse como tal. En otras palabras, la legislación imprime al acto de la denuncia un marcado revestimiento de coercibilidad, gallardía e inclusive valentía.

El denunciante anónimo que no tiene en riesgo su integridad ni su vida, más que salvaguardarla, lo que busca es maltratar la vida ajena o lastimar la de su congénere.

49 BECCARIA, C. (2000) Ob. Cit.

El denunciante anónimo que no fundamenta su denuncia con pruebas o fuentes claras de prueba -y así lo atestigua la historia- es por lo general un ciudadano que pretende poner en movimiento todo un sistema estatal pero bajo la premisa de no inmiscuirse en el asunto. Su legado se basa esencialmente en levantar argumentos desde la trinchera sin ser visto ni tocado, en afectar el buen nombre de otra persona sin que el suyo propio sea pronunciado siquiera, sin darle la posibilidad al afectado de contrainterrogarle, sin permitirle al blanco de sus palabras consultarle de dónde y cómo las sacó o si las está mal interpretando o exagerando. El denunciante anónimo desde esta perspectiva no es para nada superior al terrorista que encapuchado envía mensajes por la internet, o al que oprime el detonador explosivo a cien metros de distancia.

En Colombia la justicia en todas sus manifestaciones, ha corroborado que la modalidad “Sin Rostro” no conduce a nada bueno, que son más los inconvenientes que los atributos de ésta, y si bien fue necesario desmontar la figura del Juez y el Fiscal sin rostro, como protagonistas del proceso de justicia, es preciso hacer lo mismo con el denunciante, que desde este punto de vista es otra figura en el proceso, tal y como lo es el Juez y el Fiscal del conocimiento

Si hay algo claro en Colombia, es que la injusticia social, política, jurídica y de cualesquier otra categoría, es generadora inminente de violencia, no existe una matriz más fructífera, productora y multiplicadora de violencia que ésta. Desde el desarrollo del derecho Romano, ya Ulpiano definía esta gran vertiente científica como “*Honeste Vivere, Alterum non Laedere, Suum cuique tribuere*”⁵⁰, es decir, vivir honestamente, dar a cada quien lo suyo, no hacer daños a otros, en otras palabras la justicia misma como fin único del Derecho. Cuando existe un escape a la frontera que enmarca la soberanía de la definición de Ulpiano, se genera violencia, pues que esto da lugar a la injusticia.

Por ejemplo, cuando se le quita el pan al pobre para dárselo al rico, se incentiva al pobre a levantarse en violencia contra su congénere;

50 PRECIADO, D (2003). *Frasas Latinas del Derecho Usual*. Segunda Edición. Bogotá: Editorial Ediciones Librería del Profesional.

cuando un funcionario favorece en algún tipo de trámite al amigo de la infancia, se permiten manifestaciones de violencia frente al otro coasociado que también hizo la fila o diligenció los formularios; cuando se toma del erario público para cubrir caprichos y deseos propios, se aviva la ira violenta del contribuyente; cuando se coarta la libertad del educando; cuando se propicia la subida indiscriminada de los precios, se fomenta el cacerolazo en manos de la pacífica ama de casa; y de igual manera, cuando se permite que el buzón de acusaciones reviva de las antiguas cenizas del altar medieval para darle un lugar en el estrado judicial o administrativo de los ciudadanos, que observan a lo lejos, sin comprender muy bien las doctrinas europeas. Allí también se adornan las manos del estudiante con la piedra y el guijarro, los delantales de la madre con el áspero cacerolazo, y se entrega en los brazos cariñosos de los niños el fusil y el proveedor de un mañana indeterminados que parece no cambiar, y que de hecho no lo hará, mientras subsista en el centro de la plaza: el Buzón de Acusaciones.

Conductividad Indebida

La tarea de poner en conocimiento la noticia de denuncia debe evitar incurrir en algunos aspectos que la entorpecen, los cuales, partiendo del criterio clasificatorio de los tres medios de conductividad explicados anteriormente pueden ser:

- La presentación física de la denuncia. El sistema debe evitar la generación de requisitos exagerados y prácticas burocráticas innecesarias. No deben exigirse requisitos desmedidos de formalidad en el escrito, tales como normas de calidad, tipo de letra, márgenes o similares. Debe garantizarse la presencia de personal durante todo el periodo de trabajo, de tal manera que la oficina receptora tenga los elementos mínimos necesarios para atender al ciudadano de manera jovial y cómoda.
- La presentación de forma electrónica desde cualquier elemento tecnológico conectado a una red pública. Al respecto, se deben evitar traumas en el manejo del sistema, tales como servidores lentos u obsoletos. De igual forma, hasta tanto existan miembros

de la comunidad sin acceso a herramientas tecnológicas o sin conocimiento en el manejo de éstas, el envío electrónico no debe ser la única opción de denuncia, preservando siempre el acceso de este tipo de ciudadanos a la autoridad receptora.

Podemos ejemplificar el caso anterior con la siguiente experiencia: Pese a no ser un aspecto relacionado con la denuncia ciudadana, se presenta como una anécdota para ejemplificar una conducta reprochable, que debe evitarse en todo tipo de actuación administrativa. Se trata del pago de subsidios estatales a personas de escasos recursos bajo el programa Familias en Acción, de Acción Social de la Presidencia de la República de Colombia. El pago de este subsidio se hizo a través de la entrega de tarjetas electrónicas a un sector de la población que nunca había conocido este tipo de tecnología. Por ejemplo, en la ciudad de Sincelejo, se reportó que algunos jóvenes ayudaban a ancianos de escasos recursos a sacar su dinero del cajero automático, mediando el pago de \$5.000 pesos colombianos, suma altamente afectable al menoscabo patrimonial de un desplazado por la violencia.

La exposición verbal ante autoridad competente. Una conducta gravosa es recibir denuncias ciudadanas en lugares desprovistos de los elementos mínimos de comodidad y reserva. En muchos casos se destinan para tal efecto, las oficinas más chicas, incómodas, calurosas o estrechas e incluso la oficina de atención a la ciudadanía no cuenta con quien exija calidad al respecto, esto en contraposición a las suntuosas y cómodas instalaciones de los funcionarios de alto nivel directivo y/o ejecutivo. Por otro lado, existe la conducta negativa de escuchar al ciudadano en su discurso de querrela, y proceder luego bajo la discrecionalidad del funcionario público, a redactar lo que creyó captar del denunciante, bajo su síntesis personalizada de redacción. Muchas veces se realizan estas actividades, en sesiones desprovistas de video y audio, lo que puede ocasionar que a futuro, el ciudadano manifieste no haber dicho lo que se reputa consignado por él en acta.

Lo correcto es redactar textualmente lo expresado por el ciudadano, sin añadir o quitar elementos, apoyándose con elementos tecnoló-

gicos de audio y video. Exceptuando la emisión de preguntas que puedan dar luz a las especificaciones oscuras de la narrativa.

Finalmente, las sesiones de recepción pueden parecer más un interrogatorio policiaco, que un acercamiento entre la ciudadanía y el aparato de control fiscal. Esto se debe a la utilización de preguntas interminables, contradicciones, exigencia de explicaciones indebidas y otra serie de situaciones negativas para quien denuncia.

Por otro lado, mientras las empresas privadas gastan un importante porcentaje de recursos, en contratación y capacitación de personal en técnicas que logren agradar a su cliente para hacerle sentir cómo y bien atendido, no sucede lo mismo en las entidades públicas, no existe una política de preparación del funcionario público para la atención al cliente. Por tanto, se le asigna para esta labor a un personal que no cuenta con la preparación y carisma para llegar a otros con la paciencia y el profesionalismo del caso, generando roces injustificados con el ciudadano.

Percepción de un Derecho Civil dentro del Marco de la Fiscalidad

Siguiendo la secuencia planteada, se evoca a esta altura lo referente a prácticas negativas a evitar con respecto al concepto garantista de denuncia en lo atinente al componente de “De la autoridad competente”, esto es, el reporte ante la autoridad constitucional o legalmente investida para actuar frente a la naturaleza del reporte irregular observado.

Asumiendo la metodología de un sistema de gestión de calidad al momento de la elaboración del Mapa de Riesgos de los procesos generadores del producto, se establece como derrotero básico la negación del logro a obtener como meta de calidad, para fijar de esta manera el riesgo inherente del proceso en cuestión. En este orden de ideas, la meta o propósito de esta parte del concepto sería:

“Que la ciudadanía acuda a presentar sus denuncias, única y exclusivamente ante la autoridad constitucional o legalmente investida, para actuar frente a la naturaleza del reporte irregular observado”

El mayor riesgo de este propósito será entonces:

“Que la ciudadanía deje de acudir a presentar sus denuncias, ante la autoridad constitucional o legalmente investida para actuar frente a la naturaleza del reporte irregular observado, dirigiéndose a grupos extra oficiales, de facultades impartidas por las vías de hecho, o en contra de los parámetros democráticos y legales del Estado de Derecho.”

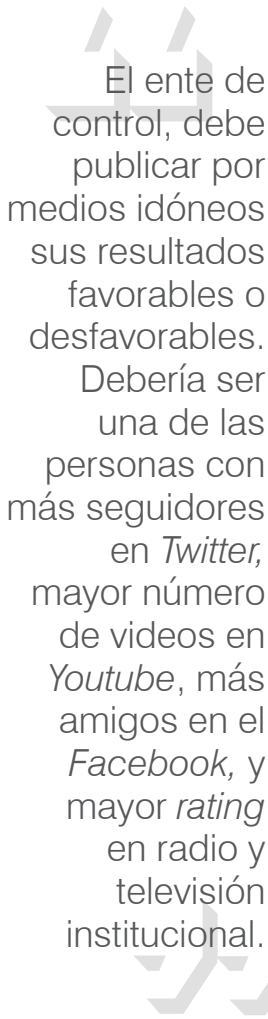
Toda entidad de control fiscal necesita de la ciudadanía. En su ponencia titulada Opinión Pública y Participación Ciudadana en el marco de la III Cátedra Internacional de Políticas Públicas y Control Fiscal, el Doctor Juan Fernando Giraldo, manifiesta que la Contraloría tiene una fuerte necesidad y relación con la ciudadanía: “Se trata de uno de los tres pilares para su operación exitosa y de la necesidad de contar con el ciudadano para el buen ejercicio de sus funciones”⁵¹.

En ejemplos anteriores se analizaron algunas situaciones negativas que provocaron el distanciamiento entre la ciudadanía y sus autoridades, se puede establecer un hecho en particular, a partir del estudio adelantado por el Diario El Tiempo de Colombia, Carol Malaver, Redactora- reflejado en el informe “Ciudadanos prefieren no denunciar delitos por temor a ser maltratados”⁵², a partir de aquí puede establecerse una causa que afecta la legitimación en la presentación de la denuncia por competencia institucional, que en este estudio se ha denominado: *Percepción de un derecho civil dentro del marco de la fiscalidad*.

51 GIRALDO, J. (2011) Ob. Cit.

52 MALAVER, C. (2012) Ob.Cit.

53 COX, S. (1998) *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado. Políticas sociales y justicia comunitaria, acciones de interés público desde la sociedad civil en Chile*. Caracas: CLAD- Paidós, pág. 195.



El ente de control, debe publicar por medios idóneos sus resultados favorables o desfavorables.

Debería ser una de las personas con más seguidores en *Twitter*, mayor número de videos en *Youtube*, más amigos en el *Facebook*, y mayor *rating* en radio y televisión institucional.

Si bien, es absolutamente claro, que la jurisdicción de lo fiscal, responde a una disciplina jurídica eminentemente pública, en la cual las actuaciones deben ser del conocimiento pleno del conglomerado social -Principio de Publicidad- en algunos ordenamientos jurídicos, el aspecto fiscal, genera la leve impresión de corresponder al derecho privado⁵³ o civil, dentro del cual la línea de comunicación y aviso, se da exclusivamente entre las partes objeto de controversia.

Una vez que la denuncia ingresa al sistema de operatividad fiscal, el denunciante pierde todo contacto con ella, pasando de ser un protagonista. El flujo de información, se hará entonces entre el encartado y la entidad de control, excluyéndose no solamente al denunciado, sino al interés general de la comunidad.

La finalización de trámites, muchas veces con logros fiscales productivos al Estado, se “engavetan” en los archivadores estatales, castrando a la comunidad de conocer los resultados del caso. Recuperar un dinero que el patrimonio había perdido dos o tres años antes, suele reconfortar al denunciante que dio aviso a las autoridades, y a la vez estimular a otros que se encuentran en la diatriba de denunciar o no. Ocultar resultados, dolosa o culposamente, arrastra de manera inevitable a la comunidad ante los “estradiños” de la ilegalidad en los cuales la Toga se muta en camuflado, la sentencia en amenaza y el resultado productivo en muerte.

El ente de control debe publicar por medios idóneos sus resultados favorables o desfavorables. Debería ser una de las personas con más seguidores en *Twitter*, mayor número de videos en *Youtube*, más amigos en el *Facebook*, y mayor *rating* en radio y televisión institucional

Podemos ejemplificar el caso anterior con la siguiente experiencia: el cambio de actitud que se ha experimentado, a nivel de la Contraloría General con la administración de la Señora Contralora Sandra Morelli Rico, ha llevado a la entidad a tener una importante presencia mediática en la exposición de sus logros. Es impactante como en los noticieros se pueden observar las gestiones del ente de control, quien ha aumentado su nivel de popularidad al respecto, su acogida en la población civil y por lo tanto su recepción de denuncias ciudadanas. La bandera de esta administración está enfocada en prestar más atención a la ciudadanía, por tanto es una experiencia digna de imitarse por los demás miembros de OLACEFS.

Existen algunas prácticas negativas que deben evitarse, ellas son:

- Los entes de control carecen de cuentas abiertas en páginas sociales.
- En caso de tenerlas, no se le asigna seguimiento, por tanto caen en desuso o sin el seguimiento que sí aplican las entidades privadas.
- Los entes de control, inclusive tienden a bloquear las redes sociales de sus servidores, so pena de evitar la distracción del funcionario -no creen en la gente que tienen a su cargo-. Algunos ciudadanos aportan como medio probatorio a sus denuncias un archivo digital que se tiene que consultar vía internet, tales como video, audio o similares. Los funcionarios recurren a internet privado y pago para poder acceder al material con un *link* de ubicación específica.
- Los programas radiales y televisivos de los entes de control son de baja calidad, aburridos y tediosos. Escuchar u observar uno de estos programas para las generaciones en formación, más que un contacto con sus líderes y servidores, es un castigo por malos

resultados en el colegio. Los formatos son los más simples y facilistas posibles. Una cámara eterna, un presentador que da sueño, temas absolutamente desfasados de la realidad social y ausencia total de ayudas didácticas.

Aspectos Relativos a la Legalidad

A la altura de este punto, se asume lo referente a los aspectos negativos que puedan anotarse con respecto al elemento del concepto de denuncia: “Acerca de la comisión de una falta”, entendida ésta como una causal generadora de responsabilidad fiscal.

El tema tratado anteriormente sobre los aspectos positivos a fortalecer en la denuncia ciudadana, referente al estadio del concepto garantista de denuncia que aborda el asunto desde el punto de vista de la legalidad, estableciendo una serie de ideas en lo concerniente al concepto de detrimento fiscal y a la especificación normativa de una estructura de denuncia.

De acuerdo a lo expuesto, un enfoque de denuncia que afecte de manera negativa las garantías mínimas ciudadanas en todas sus acepciones, sería aquel que dentro de su conceptualización de “detrimento patrimonial” y en su esquema funcional y procedimental del mecanismo de participación ciudadana acepte conductas tales como:

- Calificativos morales.
- Doctrinas religiosas.
- Enfoques Políticos.
- Cualesquier otro prejuicio que altere la legitimidad de la justicia en su grado más puro.

Este tipo de conductas, excluye a la actividad fiscal de los postulados científicos y lógicos del garantismo y lo alejan diametralmente del principio de legalidad en el Estado de Derecho.

Cuando la estructuración del concepto de detrimento patrimonial y el esquema de denuncia es lo suficientemente claro y estructurado,

las conductas que desfiguran su adecuación material a la legalidad previa al acto cometido, pueden descartarse de entrada a fin de evitar desgaste en el procedimiento interno, *verbi gratia*: “lo denuncié porque robó a Dios al no haber dado su diezmo esta mesada”, “es responsable porque enamoró a mi hija por dos años y luego decidió casarse con otra”, “le hizo campaña al candidato del partido dorado pero no votó por él”, “es un degenerado, imagínese, se viste de mujer y camina como si fuera una”.

En otras palabras, la estructuración fundamentada de estos dos aspectos en la teoría y práctica de la denuncia ciudadana inhibe la entrada de insumos viciados de perjuicio jurídico como las que se esquematizaron anteriormente a manera de ejemplo.

La Devastación del Control Fiscal por Falta de Identidad y Credibilidad Social

El riesgo más grave que puede enfrentar, y que puede originar la devastadora destrucción de la jurisdicción de lo fiscal, es el de la pérdida de identidad y credibilidad del órgano responsable de ejecutar este control por expresa disposición del conglomerado social.

Se asume el calificado de “devastadora”, porque si bien, frente a los cinco riesgos y problemas anteriores, se pueden abordar soluciones y propuestas posteriores a su generación negativa, en este caso, la llegada de la contingencia a combatir puede ser irreparable. Por ejemplo, la sociedad puede aceptar la falta de una plataforma de sistemas de información, debilidades en la doctrina jurídica, inconvenientes financieros al interior del aparato de control fiscal, entre otras cosas, pero no la pérdida de la identidad del control fiscal, o el deterioro de su credibilidad, puesto que al llegar a éste, el camino de retorno a la fe pública de la sociedad puede ser irreparable e imposible de hallar.

- La pérdida de identidad.
- Un control fiscal que pierde su identidad, inicia su debacle con la confusión de sus labores fiscales y la intromisión en sus asuntos de jurisdicciones, ajenas a su labor misional.

Puede ocurrir que la semejanza de procedimientos que forman parte de sistemas sancionatorios o incriminatorios de diversa índole, tienden a tomar frecuentemente de la doctrina, la jurisprudencia y la normatividad de lo penal. Esta disciplina jurídica, es tan antigua y estudiada, que cuenta con toda una serie de sistemas de conocimiento debidamente estructurados y fundados. Por el contrario, los sistemas fiscales que detienen su desarrollo autónomo de legislación y doctrina para dirigir la vista a lo penal, generan confusión doctrinaria y filosófica que se refleja en el manejo de la denuncia ciudadana.

El denunciante de lo fiscal puede ser un miembro de la comunidad que enfoca su gestión de control participativo a la búsqueda del interés general. Ese individuo denuncia hechos y situaciones que no le afectan su patrimonio, honra y bienes directamente, sino los de todo un conglomerado que puede verse afectado al respecto. El denunciante penal, suele ser un individuo que ha sufrido en su persona directa o de un allegado la conducta ilícita de un sujeto activo que merece una justa retribución por lo cometido.

Cuando la estructura de lo penal invade la de lo fiscal, la denuncia tiende a asumir una conducta eminentemente retributiva y no reparadora. Queda entonces claro que estas dos jurisdicciones deben trabajar de manera conjunta, facilitando su labor la una a la otra, pero guardando un desarrollo doctrinal y legal que se enmarque dentro de sus propios asuntos, deberes y requerimientos⁵⁴.

- Otra manera de perder la identidad de lo fiscal es la intromisión en asuntos de extra competencia, lo cual afecta la credibilidad de la ciudadanía para acudir al aparato en expresión de denuncia.

Puede presentarse entonces que la Fiscalidad del Estado abandona su labor autónoma e independiente, y se funde lenta e imperceptiblemente en la rama ejecutiva del poder público, dando lugar al fenómeno enemigo del control fiscal denominado: coadministración.

De igual forma, algunas funciones de control fiscal pueden asumir rasgos disciplinarios al valorar dentro de la carga de instrucción la

54 Tal como se observa en: TURBAY, J. (2009). Ob. Cit.

conducta del funcionario público como parte del acervo probatorio, para imputación de responsabilidad fiscal.

Cuando el control fiscal aborda labores propias de la rama ejecutiva, o del orbe disciplinario o penal, está transmitiendo subjetivamente un equívoco y falso mensaje a la sociedad, al decirle que su labor es tan insignificante y subvalorada que requiere adicionar tareas que justifiquen su gasto dentro del presupuesto nacional.

- Pérdida de credibilidad

Los aspectos que generan pérdida de credibilidad de parte de la ciudadanía ante los entes de control fiscal estatal, provocando la disminución de concurrencia de denuncias ciudadanas, son los siguientes:

- ◆ Actitud laxa de las dependencias de control interno disciplinario, frente a los actos de corrupción de los funcionarios de los organismos de control fiscal estatal.
- ◆ Atención inadecuada del ciudadano que se acerca a denunciar.
- ◆ Falta de garantías de seguridad para los denunciados identificados. Falta de resultados con respecto a las denuncias ciudadanas.
- ◆ Falta de publicidad en la obtención de resultados alcanzados con insumos ciudadanos.



Conclusiones

Al culminar el desarrollo de la investigación, y teniendo en cuenta las hipótesis y problemas planteados, se pueden expresar las siguientes conclusiones así:

- La estructuración de un concepto de denuncia que permita combatir la corrupción estatal sin salirse de los parámetros del Estado de Derecho y la filosofía del modelo Democrático, se posibilita con la adecuación de un modelo garantista, toda vez que éste propende por el respeto a las garantías mínimas del encartado, las del Estado y todo agente protagonista en el proceso, sean bandera y fundamento de la labor de control, sin que, escapar a ellas sea una posibilidad bajo ningún axioma posible, por prominente que parezca.
- Desde la perspectiva planteada -modelo garantista en un sistema Democrático y de Estado de Derecho- la mejor forma de concebir la denuncia es como “la noticia que alguien pone en conocimiento de la autoridad competente acerca de la comisión de una falta, para que ésta proceda conforme a derecho.”
- Teniendo en cuenta el concepto de denuncia establecido, se pueden establecer seis elementos que permiten responder a las preguntas del qué, quién, cómo, ante quién, acerca de qué y para qué denunciar, siendo estos la objetividad, la identidad, la conductividad, la efectividad, la legalidad y los resultados de derecho.
- Cada uno de los seis aspectos del concepto de denuncia llamados a responder los interrogantes de la estructura de la herramienta en estudio, pueden ser reforzados con la implementación de algunas prácticas saludables y beneficiosas de acuerdo al modelo garantista -democrático en el Estado de Derecho, y a su vez con el desprendimiento de prácticas negativas al mismo esquema; actividad que fortalecerá a la denuncia como herramienta enfocada a combatir la corrupción.
- Con respecto a la objetividad de la denuncia, se requiere claridad de la misma en lo concerniente al qué denunciar, debiendo ser

esto siempre una noticia -declaración lógica de utilidad al aparato fiscal-, y nunca por comentarios, sensaciones, conceptos propios, ideas o impresiones.

- La posibilidad de conocer la persona del denunciante, es un aspecto altamente garantista para todos los que intervienen en el proceso de denuncia. No obstante, habida cuenta de la realidad social latinoamericana, e incluso mundial, es necesario aceptar como excepción única -aplicación del anonimato- la salvaguarda de la vida, honra y bienes del denunciante en condiciones de alto riesgo. La reducción y adelgazamiento de la figura debe asumirse como política de Estado, no por descarte, sino por desaparición autónoma de sí misma, para ello se estructura la sugerencia denominada Identidad de causalidad y el nombrado Buzón de Acusaciones.
- El aparato de control fiscal debe garantizar que la conductividad de la noticia desde el ciudadano hasta el destino de instrucción respectivo, se encuentre garantizado por medios inviolables, confiables y adecuados al tipo de población, la formación académica y el manejo de tecnología de la misma.
- La tecnología en telecomunicaciones y redes sociales a la cual tienen acceso cada vez un mayor número de latinoamericanos, conlleva a que este tipo de herramientas conviertan al conglomerado en una entidad omnipresente, a la cual la denuncia ciudadana para el control fiscal, debe abrir las puertas, transformándose a su velocidad y oportunidad, de lo contrario estarían llamados a desaparecer como estamentos de control.
- La pérdida de credibilidad en el Estado contemporáneo latinoamericano, demostrable en la reducción del ejercicio del acto de denuncia y en la práctica de acudir ante cuerpos ilegales para la obtención del ejercicio de “justicia”, sólo puede combatirse con el desarrollo de efectividad plena de los entes de control frente a los hechos denunciados por la ciudadanía.
- La estructuración de un concepto, un modelo y un esquema de denuncia ciudadana en el orbe de lo fiscal, es absolutamente

necesario, frente a la operatividad de la doctrina penal, la cual puede reportar un alto porcentaje de la literatura disponible -incluyendo doctrina interna de entidades de control fiscal-, toda vez que asumir los estudios penales sin cambio alguno, tiende a obstaculizar y confundir a quienes se dedican al ámbito del control patrimonial público y no al conocimiento de delitos, debido a la diferenciación de la tipicidad individual de cada conducta punible frente a la adecuación de todo acto de gestión a un sólo criterio de daño patrimonial.

- El esquema de atención ciudadana requiere un esfuerzo máximo estatal, si en realidad se quiere potencializar la herramienta hasta formar de ella un arma en contra de la corrupción. Lo anterior requiere el respectivo despliegue financiero necesario, la atención humana al ciudadano en condiciones dignas, la obtención de resultados, la publicidad de los mismos a quien denuncia y al conglomerado en general.
- La aplicabilidad del esquema conceptualizado, es una obligación de Estado hacia la población denunciante, denunciada y su labor de controlar la ejecución del gasto público.

Aplicabilidad y Utilidad en el Campo del Control Gubernamental

El trabajo presentado esboza además una serie de ideas teóricas, también la aplicabilidad de éstas a la labor de recepción, decantación, instrucción y decisión de denuncia ciudadana en el campo de control fiscal estatal gubernamental. Con ello, se busca señalar los vicios de un proceso, así como entra al plano propositivo del deber ser, “aterrizándolo” en la práctica de campo misma.

Para esta labor, el trabajo genera algunas ideas nuevas que pueden aplicarse de manera doctrinal y material, tales como la inclusión de un concepto propio al mundo de lo fiscal de lo que es la denuncia, y algunas teorías que pueden aplicarse a circunstancias problemáticas como las denominadas: Filtro y soporte de causas (para la denuncia anónima); Identidad de denunciante (para la diferenciación de la

identificación como postulado de claridad de denuncia); Conductividad garantizadora (para la custodia del insumo ciudadano) entre otros.

De igual manera, pueden observarse listas de chequeo para determinar el grado de acercamiento o distanciamiento del postulado propuesto, *verbi gratia* las afectaciones generadas por una indebida noticia de reporte ciudadano y el listado de garantías de cada medio de recepción de denuncia.

Cada punto tratado intenta ilustrarse a sí mismo con un ejemplo de la realidad colombiana y su medio ambiente, el aspecto recreado. Asimismo, cada característica o defecto recibe a su vez una sugerencia de aplicabilidad real, tendiente a cómo podría ponerse en práctica por activa o pasiva dentro del esquema.

Finalmente se considera que la mayor utilidad de este tema, radica en la especificación concreta del qué se debe estimular y qué se debe adelgazar en el modelo de denuncia, cuando el garantismo es bandera en el esquema democrático de un estado de derecho.

Referencias

ARBOLEDA, V. (2003) *Manual de derecho penal: Evolución del derecho penal*. Quinta Edición. Bogotá: Editorial Leyer. 1182 p.

ARIAS G, F. (1999) *El Proyecto de Investigación: Marco Metodológico*. Tercera Edición Caracas: Editorial Episteme Orial Ediciones.

BECCARIA, C. (2000) *De los delitos y de las penas*. Tercera Edición. Bogotá: Editorial Temis.

CHOMACKI, S. (2000) *Women and men in Renaissance Venice: twelve essays on patrician society*. JHU Press. Disponible en: <http://es.wikipedia.org/wiki/Ufficiali—di—Notte>

CANAL RCN. *Investigan asesinato de una menor porque se negó a cumplir órdenes de Los Rastrojos.* Disponible en: http://www.canaircnmsn.com/noticias/investigacion/investigacion_asesinato_de_una_menor_porque_se_neg%C3%B3_a_cumplir_%C3%B3rdenes_de_%E2%80%98los_rastrojos%E2%80%99 (Citado el 2 de mayo de 2012).

CANAL RCN. *Fue aprobada en el Congreso la Ley Merlano.* Disponible en: http://www.canalrcnmsn.com/noticias/fue_aprobada_en_el_congreso_la_woe_2%80%98ley_merlano%E2%80%99-el_examen_de_alcoholemia_ser%C3%A1_obligatorio (Citado en 14 de junio de 2012)

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. *Planeta Publishing Corporation.*

EL TIEMPO (2005) *Leonardo Da Vinci El Maestro de Todos los Saberes.* Bogotá: Editorial Sol 90. Casa Editorial El Tiempo.

EL ESPECTADOR. *Policías del caso Merlano son condecorados por el Gobierno: Conductores Ebrios.* Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo356319policia-decaso-merlano-son-condecorados-el-gobierno> (Citado en 29 de junio de 2012)

_____ (2009, 10 de abril) *Seis años sin Eudaldo Díaz: Ex Gobernador Arana es procesado por homicidio.* Bogotá.

FERRAJOLI, L. (1997) *Derecho y Razón: Prólogo del autor a la edición española.* Segunda Edición. Valladolid: Simancas Ediciones SA.

GIRALDO, J. (2011) *III Cátedra Internacional de Políticas Públicas y Control Fiscal: Opinión Pública y Participación Ciudadana.* Segunda Edición. Melgar: Contraloría General de la República y Fundación José Ortega y Gasset. Simancas Ediciones. Expresión Digital.

GREENMAN. (2000, 16 de julio) *La cacería de brujas y la política demográfica.* Disponible en: <http://www.angelfire.com/ca6/filosofos/witches.html>

HENAO, J. (1997) *El Daño: Definición.* Segunda Edición. Bogotá: Externado de Colombia.

JACKSON, W. (1978) *La edad media.* México DF: Editorial Jackson.

JIMENEZ, L. (2005) *La Teoría jurídica del delito: Legalidad.* Madrid: Editorial Dylkinson.

LOPEZ, J. (2005) *Introducción histórica a la filosofía del derecho contemporánea: Hans Kelsen la pureza de la ciencia jurídica*. Primera Edición. Murcia: Editorial Universidad de Murcia.

LEY 610 DE 2000 *Por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías*. Artículo 8. Colombia.

MALAYER, C. (2012) *Ciudadanos prefieren no denunciar por temor a ser maltratados*. Bogotá: El Tiempo. Consultado el día 19 de mayo de 2012 en www.el tiempo.com

MAXIMO, P. *La Inquisición y la revolución científica*. Disponible en: <http://www.historia-religiones.com.ar/la-inquisicion-y-la-revolucion-cientifica-81>

OX, S. (1998) *Políticas sociales y justicia comunitaria, acciones de interés público desde la sociedad civil en Chile*. En: *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado*. Caracas. CLAD-Paidós, pág. 195.

OLACEFS. (2010, julio) *XX Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores*. Ciudad de Antigua Guatemala, Guatemala.

PETRO, G. (2008) *Debate FARC Política: Videos del 1 al 9*. Disponible en: Youtube <http://www.youtube.com/watch?v=-2bCbzLvY9A>

PORTACIO, L. *Ensayo "El Buzón de Acusaciones"*. Disponible en [buenastareas.com](http://www.buenastareas.com) <http://www.buenastareas.com/ensayos/El-BuzonDeAcusaciones/3138426.html>

PRECIADO, A. (2003) *Frases Latinas del Derecho Usual*. Segunda Edición. Bogotá: Editorial Ediciones Librería del Profesional.

PUERTA, L. y otros. (2006) *La Participación Ciudadana y el Desarrollo de la Cultura Política en Colombia*. Editorial Honrad Adenauer. Corporación Pensamiento Siglo XXI.

ROUSSEAU, J. (1997) *El Contrato Social*. Bogotá: Gráficas Modernas.

TURBAY, J. y Otros. (2009) *Hacia un nuevo Control Fiscal en Colombia: El Control Fiscal Participativo. El Concepto del Control Fiscal*. Primera Edición. Bogotá: Imprenta Nacional.