



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1676

Bogotá, D. C., martes, 28 de noviembre de 2023

EDICIÓN DE 36 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 291 DE 2023 CÁMARA

*por la cual se adoptan medidas de protección para personas naturales frente al reporte o denuncia de presuntos actos y/o hechos de corrupción- Ley Jorge Pizano.*

Bogotá, D. C., 8 de noviembre de 2023

Señor(a)

ANDRÉS CALLE

Presidente

Cámara de Representantes

Congreso de la República de Colombia

**Referencia: Radicación Proyecto de Ley número 291 de 2023 Cámara, por la cual se adoptan medidas de protección para personas naturales frente al reporte o denuncia de presuntos actos y/o hechos de corrupción- Ley Jorge Pizano.**

Cordial saludo,

En uso de la facultad consagrada en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, nos permitimos comedidamente radicar ante su despacho el siguiente proyecto de ley, *por la cual se adoptan medidas de protección para personas naturales frente al reporte o denuncia de presuntos actos y/o hechos de corrupción- Ley Jorge Pizano*, la cual tiene por objeto, establecer normas, procedimientos y mecanismos para garantizar la protección de los derechos fundamentales a la vida, integridad, seguridad personal y al libre desarrollo de la personalidad, así como los derechos laborales, económicos, políticos y demás conexos de los reportantes/denunciantes de hechos o actos que presuntamente constituyan o puedan constituir corrupción. Además, promoverá la denuncia de presuntos hechos o actos de

corrupción y la veeduría ciudadana del buen uso de los recursos públicos.

Cordialmente,

Néstor Iván Osuna Patiño  
Ministro de Justicia

María del Mar Pizarro  
Honorable Representante

David Ricardo Racero Mayorca  
Honorable Representante

Catherine Juvinao Clavijo  
Honorable Representante

Andrés David Calle Aguas  
Honorable Representante

Armando Antonio Zabarain de Arce  
Honorable Representante

Gloria Flórez  
Honorable Senadora

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 291 DE 2023 CÁMARA

*por la cual se adoptan medidas de protección para personas naturales frente al reporte o denuncia de presuntos actos y/o hechos de corrupción- Ley Jorge Pizano.*

#### CAPÍTULO I.

#### Disposiciones generales

**Artículo 1º. Objeto.** Establecer normas, procedimientos y mecanismos para garantizar la protección de los derechos fundamentales a la vida, integridad, seguridad personal y al libre desarrollo de la personalidad, así como

los derechos laborales, económicos, políticos y demás conexos de los reportantes/denunciantes de hechos o actos que presuntamente constituyan o puedan constituir corrupción. Además, promoverá la denuncia de presuntos hechos o actos de corrupción y la veeduría ciudadana del buen uso de los recursos públicos.

**Parágrafo.** Las garantías y protección de las que trata la presente ley, serán aplicables a las personas naturales con cualquier vínculo contractual celebrado con entidades del orden público o privado, sin que con esto se acepte que existe algún tipo de vínculo legal, reglamentario o laboral.

Las personas naturales que no tengan vínculo alguno con una entidad de carácter estatal o privado que denuncien presuntos hechos de corrupción también serán objeto de las garantías y protección consagradas en la presente ley.

**Artículo 2º. *Ámbito de aplicación.*** Los mecanismos de protección establecidos en la presente ley, estarán dirigidos a las personas naturales en situación de riesgo por denunciar presuntos hechos o actos de corrupción que se enmarcan en los siguientes criterios:

**A. Criterios Subjetivos:**

- El nivel de riesgo del denunciante, contemplando criterios de territorialidad (situación de orden público de su lugar de origen) interseccionalidad y enfoque de género.
- La situación específica, respecto a los aspectos que rodean al denunciante/reportante, tales como lugar de residencia, pertenencia a un partido político, actividad sindical, situación económica, actividad profesional, la labor que desempeña como particular, vínculos familiares, entre otros.
- Vínculos entre denunciante y denunciado.
- La condición de subordinación entre denunciante y denunciado cuando media relación o vínculo laboral.
- El escenario, donde se analizan las circunstancias históricas, sociales, económicas y políticas del lugar donde parecen ocurrir los hechos.

**B. Criterios Objetivos:**

- Trabajadores del sector privado o funcionarios del sector público que hayan obtenido información sobre presuntos hechos o actos de corrupción en un contexto laboral y lo pongan en conocimiento de la Autoridad Competente.
- Los accionistas, socios individualmente considerados, administrador de hecho o de derecho, directivo, empleado o (v) asesor. y las demás personas pertenecientes al órgano de administración como Asamblea General de Socios, juntas directivas, comités

de directivos con capacidad de decisión, incluidos los miembros no ejecutivos, voluntarios y los trabajadores en práctica que perciban o no una remuneración.

- Cualquier persona que trabaje bajo la supervisión y la dirección de contratistas, subcontratistas y proveedores.
- Denunciantes/reportantes cuando comuniquen o revelen públicamente información sobre presuntos hechos o actos de corrupción obtenida en el marco de una relación laboral ya finalizada.
- Denunciantes/reportantes con contratos de prestación de servicios con empresas o entidades contra las que denuncien actos de corrupción, cuya información haya sido obtenida en el marco del desarrollo o ejecución de su contrato.

**Parágrafo 1º:** Las medidas de protección del reportante/denunciante también se aplicarán, en su caso, a terceros que estén relacionados con el denunciante y que puedan sufrir represalias como su cónyuge, compañero o compañera permanente o de un familiar hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad y primero civil; así como la persona natural que funja como facilitador.

**Parágrafo 2º.** La situación de riesgo debe ser entendida como un peligro grave e inminente o en presencia de un riesgo de daño irreversible (amenaza). El accionante deberá acreditar:

- (i) Una actual y/o futura afectación inminente del derecho -elemento temporal respecto al daño- y (ii) la gravedad del perjuicio -grado o impacto de la afectación del derecho-.

**Artículo 3º. *Definiciones.*** Para efectos de la presente ley, se entiende por:

- a. Actos/Hechos de corrupción:** Es el comportamiento consistente en la desviación de la gestión de lo público obteniendo ventajas o beneficios para sí o para un tercero. Se considera un hecho o acto de corrupción las conductas punibles descritas en el Código Penal entre las cuales se encuentran: Peculado por apropiación; fraude de subvenciones; concusión; cohecho propio; cohecho impropio; cohecho por dar u ofrecer; violación del régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades; interés indebido en la celebración de contratos; contrato sin cumplimiento de requisitos legales; acuerdos restrictivos de la competencia; tráfico de influencias de servidor público; tráfico de influencias de particular; enriquecimiento ilícito; prevaricato por acción; soborno transnacional.

Así como lo previsto en la Ley 1474 de 2011 y normas modificatorias o de cualquiera de las conductas contempladas por las convenciones

o tratados sobre la lucha contra la corrupción, suscritos y ratificados por Colombia, asociadas a lo siguiente: i. Mal uso de poder para obtener provecho personal; ii. Detrimento patrimonial; y iii. Perjuicio social significativo.

**b. Reportante/Denunciante de buena fe:**

Quien, mediante las formalidades legales dispuestas para tal fin, ponga en conocimiento de la autoridad receptora, utilice mecanismos internos o realice divulgación pública de hechos que se constituyan como presunta corrupción y quien o quienes cuentan con motivos razonables o elementos objetivos que le permiten creer razonablemente que los hechos de denuncia en efecto ocurrieron y la información es veraz al momento de la denuncia.

La naturaleza de buena fe del denunciante no depende de la motivación por la cual se realiza la denuncia. En caso de duda, se sostendrá la actuación de buena fe, salvo prueba en contrario.

**c. Autoridad receptora:** La Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Fiscalía General de la Nación y cualquier entidad con funciones de vigilancia y control.

Así mismo, las entidades públicas y privadas que reciben denuncias por medio de sus canales internos.

**d. Facilitador:** persona natural que brinda apoyo y/o asistencia a denunciantes y/o reportantes de actos y/o hechos de corrupción.

**e. Reportante/Denunciante de mala fe:** Quien ponga en conocimiento de la autoridad receptora dentro del marco de sus competencias descritas en los criterios de la presente ley, actos y/o hechos que se constituyan como presunta corrupción a sabiendas que los actos no son de posible ocurrencia, o con simulación de pruebas con el fin de iniciar un proceso de investigación administrativa y/o penal, a sabiendas de que los hechos no ocurrieron, no constituían actos de corrupción o basados en elementos con vocación probatoria que falten a la verdad.

**f. Situación de Riesgo:** Es el estado de amenaza, que conlleva la existencia de señales o manifestaciones que hagan vislumbrar la situación de riesgo de los derechos del denunciante/reportante según lo descrito en el artículo 1º de la presente ley. Esta supone la existencia de signos objetivos que reflejan la inminencia de la agravación del daño y deberá tener las siguientes características:

- Existencia de un peligro específico, individualizable, preciso y determinado;
- ii) Existencia de un peligro cierto, con elementos objetivos que permitan deducir que existe una probabilidad razonable de lesionar de forma grave los derechos o bienes

jurídicos del denunciante; iii) Que amenace bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto reportante/denunciante.

- **Medidas de Protección:** Conjunto de acciones dispuestas por las autoridades competentes orientadas a proteger el ejercicio de los derechos fundamentales a la vida, integridad y seguridad personal, así como el derecho al trabajo, laborales, económicos y libre desarrollo de la personalidad de los denunciantes. Su aplicación dependerá de las circunstancias y condiciones de riesgo y vulnerabilidad, evaluadas por la autoridad competente.

Las Medidas de Protección deberán ser viables y proporcionales a los siguientes criterios:

- i. La vulnerabilidad del denunciante sujeto a las medidas de protección;
- ii. La situación de riesgo;
- iii. La relevancia del caso;
- iv. La trascendencia e idoneidad de la denuncia o testimonio.
- v. La capacidad de la persona para adaptarse a las condiciones del Programa, y
- vi. Otras circunstancias que justifiquen la medida.

**g. Solicitud de Medidas de Protección por parte de los Reportantes/Denunciantes de presuntos actos de corrupción.** Es aquella acción por la cual un Reportante/Denunciante recurre a la autoridad competente y requiere el otorgamiento de Medidas de Protección por considerar en riesgo de vulneración su integridad física, vida o la de su núcleo familiar o de sus condiciones laborales, Derecho al Trabajo, Derechos Económicos y Libre Desarrollo de la Personalidad, entre otros.

**h. Conductas de retaliación.** Toda conducta verificada, realizada por una persona natural o jurídica en contra de un denunciante de actos y/o hechos de corrupción de forma injustificada, que esté relacionada con el reporte, denuncia o delación presentada que derive en amenazas, situaciones de riesgo o daño al denunciante. La acción retaliatoria puede consistir en la imposición de cambios significativos de los deberes, responsabilidades o condiciones laborales; amenazas a su vida, integridad y/o seguridad personal o la de su familia; o en la ejecución de acciones que atenten contra el buen nombre y la honra del reportante o que afecten sus derechos laborales, derecho al trabajo, económicos o libre desarrollo de la personalidad, tales como: i) Retraso o fraccionamiento del pago de honorarios ii) Imposibilidad de ejecución contractual por causas imputables al contratante o sujeciones, auditorías e inspecciones

injustas, así como su divulgación; iii) Terminación unilateral del contrato laboral; o terminación, modificación o interpretación unilaterales del contrato de prestación de servicio; iv) Degradación o disminución de categoría profesional o de cargo; v) Traslado a otra dependencia en contra de su voluntad; vi) terminación del cargo; vii) Disminución del salario, honorarios o pagos; viii) Retiro de beneficios, retiro de permisos o cancelación de oportunidades de autodesarrollo; ix) Acoso laboral, x); Extorsión; xi) Constreñimiento Ilegal; xii) Estigmatización; xiii) Descalificación; xiv) Injurias y calumnias; (xv) suspensión o asignación de funciones sin justificación; (xvi) Discriminación en las evaluaciones de rendimiento; y, ((xvii) Cualquier trato injusto o injustificado.

- i. **Persona protegida:** Es la cualidad del Denunciante/Reportante de un acto o hecho de corrupción que se le ha concedido medidas de protección, con la finalidad de garantizar el ejercicio de sus Derechos Personales, Trabajo, Económicos y Libre Desarrollo de la Personalidad. En caso necesario, la persona protegida también será el tercero relacionado con el denunciante/ Reportante como cónyuge, compañero o compañera permanente o de un familiar hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad y primero civil.

**Artículo 4°. Sistema Unificado de Protección a Reportantes/Denunciantes de Actos de Corrupción (SUPRAC).** Créase el Sistema Unificado de Protección a Reportantes o Denunciantes de Actos de Corrupción (SUPRAC), como una instancia interinstitucional de carácter independiente, encargada de coordinar, adoptar decisiones y orientar las actividades relacionadas con la implementación y el seguimiento del mecanismo de protección de reportantes/denunciantes de presuntos actos de corrupción, y realizar recomendaciones para el fortalecimiento de los sistemas y canales de denuncia en el país. Para tal fin, el SUPRAC estará integrado por un Comité Rector y una Secretaría Técnica.

**Parágrafo.** El SUPRAC deberá crear una página Web que cumpla con los requisitos y presupuestos contemplados por el Ordenamiento Jurídico en la materia con el propósito de informar a la ciudadanía sobre la misión, visión y objetivos del Sistema Unificado de Protección a Reportantes/Denunciantes de actos o hechos de corrupción. El SUPRAC también garantizará que en la página digital se pueda hacer seguimiento de las solicitudes de protección. Lo anterior en el marco de la política de Estado Abierto, para una mayor transparencia y accesibilidad. De igual forma se deberá publicar la información contemplada en el artículo 27 de esta ley.

**Artículo 5°. Comité Rector del Sistema Unificado de Protección a Reportantes/Denunciantes de Actos de Corrupción (SUPRAC).**

El Comité Rector estará conformado por un (1) delegado de cada una de las siguientes entidades: Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Unidad Nacional de Protección, Ministerio del Trabajo, Ministerio del Interior.

La Presidencia del Comité Rector del Sistema Unificado de Protección a Reportantes/Denunciantes de Actos de Corrupción (SUPRAC) será ejercida por el Secretario de Transparencia de la Presidencia de la República.

El comité rector se reunirá como mínimo una vez trimestralmente y cada uno de sus delegados tendrá voz y voto frente a las deliberaciones y medidas que deba adoptar el Comité.

**Parágrafo.** En las sesiones donde se definan estrategias, planes, políticas, procesos y procedimientos, podrán asistir como miembros con voz y no con voto, a representantes de la academia, organizaciones de sociedad civil y empresas del sector privado.

**Artículo 6°. Funciones del Comité Rector del SUPRAC.** El Comité Rector del SUPRAC tendrá las siguientes funciones:

- a. Definir las estrategias, procesos y procedimientos que orienten, promuevan, faciliten y garanticen el trámite efectivo de las solicitudes de protección de los Reportantes/Denunciantes, así como las respuestas del Estado frente a dichas solicitudes.
- b. Hacer recomendaciones a las entidades encargadas de brindar Medidas de Protección.
- c. En coordinación con las entidades que conforman el SUPRAC, definir las estrategias, planes y políticas encaminados al fortalecimiento de los canales de denuncia en el país y realizar el seguimiento y adoptar recomendaciones sobre los mecanismos de denuncia adoptados por las entidades públicas y privadas, incluyendo su funcionamiento.
- d. Realizar la evaluación de las medidas de protección adoptadas, solicitando los ajustes respectivos a las entidades respectivas y a los órganos de control.
- e. Realizar informes estadísticos semestrales con fundamento en: la caracterización del solicitante de la medida de protección, la tipología de los hechos denunciados y de las medidas de protección requeridas, el ámbito territorial o jurisdicción donde acontecieron los hechos. El SUPRAC examinará y evaluará los datos obtenidos y de ser necesario, recomendará a las autoridades competentes las modificaciones pertinentes al funcionamiento del sistema de protección de denunciante.

- f. Elaborar informes anuales de gestión que, en el marco de las competencias asignadas en esta ley, deberán presentarse a la Comisión Nacional de Moralización y al Congreso de la República.
- g. Adoptar su propio reglamento.
- h. Reglamentar el funcionamiento de la Secretaría Técnica del SUPRAC.

**Parágrafo.** La delegación de las autoridades competentes para atender las sesiones del Comité Rector del SUPRAC, deberá realizarse según lo estipulado por el artículo 9° de la Ley 489 de 1998.

**Artículo 7°. De la Secretaría Técnica del SUPRAC.** El SUPRAC contará con una Secretaría Técnica integrada por profesionales con formación y experiencia relacionada con las funciones asignadas a este organismo, quienes estarán adscritos a la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República.

La Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República liderará y establecerá los lineamientos para la articulación y el cumplimiento de las funciones a cargo de la Secretaría Técnica del SUPRAC.

**Artículo 8°. Funciones de la Secretaría Técnica del SUPRAC.** Las funciones de la Secretaría Técnica serán las siguientes:

- a. Recibir y tramitar las solicitudes de protección y dirigirlas por competencia al Ministerio de Trabajo y/o a las entidades de orden nacional y territorial que tengan dentro de su competencia la ejecución de programas de protección a personas naturales, previa caracterización de acuerdo con los criterios objetivos y subjetivos contemplados en los literales a y b, del artículo 2° de la presente ley, con el fin de garantizar el principio de legalidad, celeridad y eficiencia en el procedimiento.
- b. Realizar seguimiento de las solicitudes y las medidas de protección adoptadas, su procedimiento y plazos.
- c. Informar al denunciante que contra las decisiones de las autoridades que otorguen, nieguen, modifiquen o extiendan las solicitudes de protección, procede el recurso de reposición de acuerdo con lo establecido en la Ley 1437 de 2011, el cual deberá interponerse en los términos establecidos en el artículo 76 de la ley en comento.
- d. El término de respuesta al ciudadano sobre el resultado del trámite y las Medidas de Protección adoptadas o rechazadas, será máximo de cinco (5) días a partir de la comunicación de las entidades mencionadas en el numeral anterior.
- e. En caso de ser aprobada la solicitud de medidas de protección, la Secretaría Técnica del SUPRAC comunicará al Denunciante/ Reportante las medidas otorgadas, brindando

asesoría jurídica, sobre el alcance legal de estas y los derechos de los que es titular. La asesoría jurídica debe ser integral, y atender a las características específicas de cada denunciante, considerando el enfoque diferencial y de género.

- f. Recibir, tramitar y conceder las Medidas Provisionales de Emergencia.
- g. Adoptar canales de comunicación eficientes y oportunos entre los miembros del SUPRAC.
- h. Administrar un sistema de información del SUPRAC para la recepción y trámite de las solicitudes de protección, el cual debe garantizar la confidencialidad y reserva de la información y salvaguardar la identidad de los Reportantes
- i. Convocar a sesión al Comité Rector trimestralmente o a sesiones extraordinarias si se requiere.
- j. La Secretaría Técnica del Sistema Unificado de Protección a Reportantes o Denunciante de Actos de Corrupción (SUPRAC) deberá elaborar un informe trimestral en el que conste el número de denuncias recibidas, las medidas aprobadas y su tipo, el estado de su implementación, y el número de medidas brindadas según las características del denunciante de acuerdo con el enfoque diferencial y de género. Al menos debe constar la pertenencia del denunciante protegido a grupos de especial protección, como identidad de género, población LGBTQ+, miembros de comunidades étnicas, población en condición de discapacidad, víctimas del conflicto armado, entre otros.
- k. Elaborar un informe anual público sobre la implementación de la presente ley.

## CAPÍTULO II.

### De la protección

**Artículo 9°. Medidas Provisionales de Emergencia.** En los casos de extrema urgencia y cuando se verifique que la vida de la persona Reportante/Denunciante corre grave riesgo, se podrán otorgar medidas provisionales de apoyo de reubicación temporal las cuales constituyen la asignación y entrega mensual al denunciante de una suma de dinero que oscilará entre uno (1) y tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, según las particularidades del grupo familiar del caso, para facilitar su asentamiento en un lugar diferente a la zona de riesgo. Esta medida de protección es complementaria a las ayudas que buscan suplir el mínimo vital otorgadas por otras entidades del Estado.

**Parágrafo 1°.** Las medidas provisionales de emergencia serán de carácter transitorio, hasta el ingreso del denunciante a un programa de protección de carácter permanente según lo establecido en el artículo 15 de la presente ley.

**Parágrafo 2º.** Las Medidas Provisionales de Emergencia de las que trata el presente artículo serán cofinanciadas por el fondo para la protección de denunciantes y reportantes de presuntos actos y/o hechos de corrupción y la reparación de los afectados por actos de corrupción, consagrado en el artículo 62 de la Ley 2195 de 2022.

**Artículo 10.** Modifíquese el artículo 62 de la Ley 2195 de 2022, el cual quedará así:

*Artículo 62. Fondo para la protección de denunciantes y reportantes de presuntos actos y/o hechos de corrupción y la reparación de los afectados por actos de corrupción.*

Constitúyase el Fondo Nacional para la protección integral a los denunciantes o reportantes de presuntos actos o hechos de corrupción y la reparación de las víctimas por actos y hechos de corrupción, a través de un fondo-cuenta cuyo propósito es otorgar medidas provisionales de protección a los denunciantes y reportantes de presuntos hechos y/o actos de corrupción, el acompañamiento a las mismas y promover la lucha contra la corrupción a través del desarrollo de acciones preventivas y de fortalecimiento de la defensa jurídica del Estado.

Son ingresos del fondo los recaudos provenientes de las multas impuestas conforme con lo establecido en los artículos 60 y 61 de la presente ley. Adscribese el fondo de que trata este artículo a la Procuraduría General de la Nación, Entidad que se encargará de recaudar, administrar y distribuir los recursos conforme a la siguiente ordenación:

1. El 30% a la Procuraduría General de la Nación para garantizar el restablecimiento de los derechos colectivos indivisibles afectados por los actos de corrupción, y a la reparación integral pecuniaria o no pecuniaria de los afectados individuales y colectivos de los actos de corrupción.

Quienes se consideren afectados individuales o colectivos de los actos de corrupción, podrán presentar solicitudes a la Procuraduría General de la Nación para que se les considere en los procesos de restablecimiento de los derechos y en la reparación integral pecuniaria o no pecuniaria.

La Procuraduría General de la Nación deberá establecer las condiciones para garantizar la reparación pecuniaria y no pecuniaria de las víctimas a las que hubiere lugar.

2. El 20% a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado para que pueda adelantar las acciones de repetición y defensa de los derechos colectivos que se pretenden amparar con este capítulo.
3. El 40% a la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, para que se desarrollen planes, programas y políticas encaminados a promover la cultura de la legalidad, la transparencia y

la moralidad administrativa, principalmente a lo relacionado con otorgar medidas provisionales a los denunciantes/reportantes de presuntos actos y/o hechos de corrupción a través del Sistema Unificado de Protección a Reportantes o Denunciantes de Actos de Corrupción (SUPRAC).

**Parágrafo 1º.** Se reservará un porcentaje de 10% de los recursos del fondo para cubrir los gastos de administración. El porcentaje se ajustará cada año y corresponderá, exclusivamente, al monto necesario para pagar los gastos administrativos.

**Artículo 11. Medidas cautelares de protección laboral.** El Ministerio del Trabajo, a través de sus inspectores de trabajo y de acuerdo con el marco legal de sus competencias en materia laboral, brindará medidas cautelares de protección a los reportantes/denunciantes cuando presuma que han sido objeto de las conductas contempladas en el artículo 2º y en el artículo 7º de la Ley 1010 de 2006 y otros actos de retaliación, que se presenten con posterioridad y como consecuencia del reporte o denuncia de un presunto acto de corrupción.

Las medidas cautelares en favor de los Denunciantes/Reportantes serán las siguientes:

1. Garantía de estabilidad laboral y no despido, mientras se mantenga la situación laboral hostil para el Denunciante/Reportante por un período mínimo de seis (6) meses a partir del momento en que se cumplan los requisitos mínimos de protección previstos en el presente artículo, el cual podrá ser prorrogable por el mismo término mientras se mantengan las condiciones establecidas dentro de los criterios de la presente ley.
2. Traslado de dependencia administrativa dentro de la entidad o empresa a solicitud del Denunciante/Reportante.
3. Traslado de lugar de trabajo, sede o ciudad, en condiciones laborales equivalentes o mejores según sea el caso a solicitud del Denunciante/Reportante.
4. Desempeño laboral vía teletrabajo desde el lugar de residencia del Denunciante/Reportante, si las condiciones misionales del Denunciante/Reportante lo permiten y a solicitud de este.
5. Cualquier otra necesaria para garantizar los Derechos Laborales de los Denunciante/Reportante.

El Ministerio del Trabajo otorgará, mediante acto administrativo, las Medidas de Protección Laboral a favor del reportante/denunciante, indicando cuáles son y por cuánto tiempo se otorgan, de acuerdo con el estudio de cada caso. La respuesta deberá otorgarse en un lapso máximo de quince (15) días hábiles, después de trasladada la solicitud de protección desde la Secretaría Técnica del SUPRAC.

**Parágrafo 1°.** La protección que sea otorgada en el ejercicio del programa deberá sujetarse a un periodo mínimo de tres meses (A excepción de la contemplada en el numeral 1), la cual será objeto de revisión de los hechos que la originaron una vez al mes; lo anterior para verificar si persiste la situación de riesgo que motivó la medida de protección.

En caso de que ya no sea necesaria la medida de protección, se levantará mediante acto administrativo, proferido por la autoridad competente. El periodo otorgado será modificable y renovable dentro del marco y objetivos de la presente ley.

**Parágrafo 2°.** *Indemnidad.* Se garantizará al reportante/ denunciante, mantenerse indemne de cualquier reclamación, pleito, queja, demanda, sanción, condena, perjuicio o cualquier reclamación judicial o extracontractual con indemnización de perjuicios. Lo anterior, deberá aplicarse tanto a los casos en los que el denunciante revele el contenido de documentos a los que tenga acceso lícitamente, como a aquellos en los que obtenga copias o los retire de los locales de la organización de la cual es trabajador, desconociendo cláusulas contractuales o de otro tipo que estipulen que los documentos son propiedad de la organización.

Cuando el denunciante haya obtenido la información o documentos mediante la comisión de un delito, como la intromisión física o informática, la responsabilidad penal ha de seguir rigiéndose por el régimen ordinario aplicable.

**Artículo 12.** *Requisitos mínimos para la protección laboral.* El Ministerio del Trabajo deberá comprobar que existen pruebas, evidencias o indicios confiables que evidencien que el reportante/denunciante está siendo víctima de las conductas descritas en el artículo 2° y el artículo 7° de la Ley 1010 de 2006 y el artículo 43 de la Ley 1474 de 2011 y cualquier otro de los actos de retaliación contemplados en la presente ley.

**Parágrafo.** *Carga de la prueba.* Una vez que el denunciante demuestre que ha denunciado infracciones o que ha hecho una revelación pública conforme a esta ley y que ha sufrido un perjuicio, la carga de la prueba para desvirtuar lo anterior, recaerá en la persona que ha adoptado la conducta perjudicial, quien deberá demostrar que no estaba originada en la denuncia o la revelación pública.

**Artículo 13.** *Medidas de protección a personas naturales sin vínculo laboral.* Para personas naturales sin relación laboral y con los demás supuestos descritos en el artículo 2° de esta ley, también se sujetarán a medidas de protección para salvaguardar sus derechos económicos, derecho al trabajo y libre desarrollo de la personalidad, que contempla el libre ejercicio de su oficio u ocupación. Las medidas se evaluarán y aplicarán según el caso, previo análisis de la autoridad competente.

**Parágrafo.** El Ministerio del Trabajo conocerá de estas solicitudes de protección y evaluará su procedencia, teniendo en cuenta la naturaleza del contrato y si: i) persiste la necesidad institucional de continuar con esos servicios y ii) que el contratista haya ejecutado cabalmente sus obligaciones.

Lo anterior, para verificar la procedencia de la terminación, modificación o interpretación unilaterales del contrato de aquellas personas denunciadas de presuntos hechos de corrupción, la cual solo procederá previo pronunciamiento del referido Ministerio. Esto, teniendo en cuenta la especial situación de riesgo y de las represalias de las pueden ser víctimas los Denunciados/ Reportantes de actos de corrupción con vínculos contractuales diferentes al laboral, tales como i) Retraso o fraccionamiento del pago de honorarios ii) Imposibilidad de ejecución contractual por causas imputables al contratante iii) terminación, modificación o interpretación unilaterales del contrato iv) Inclusión en listas negras sobre la base de un acuerdo sectorial, informal o formal, que pueda implicar que en el futuro la persona no pueda vincularse en determinado sector.

**Artículo 14.** *De las sanciones a las conductas de retaliación por reportes o denuncias de presuntos actos de corrupción.* Para superiores, pares, subalternos u otras personas de la organización a la que pertenece el reportante/denunciante a quienes se les comprueben las conductas determinadas en los artículos 2° y 7° de la Ley 1010 de 2006 y otras conductas contempladas en la presente ley, se aplicará el tratamiento sancionatorio al acoso laboral considerado en el artículo 10 de la Ley 1010 de 2006.

El Ministerio del Trabajo ante el incumplimiento de las medidas cautelares por parte del empleador deberá adelantar un procedimiento administrativo sancionatorio y establecer las sanciones conforme al artículo 486 del Código Sustantivo del Trabajo.

**Parágrafo 1°.** *Medidas de protección y prohibición de retaliación para contratistas persona natural.* Para el caso de los contratistas persona natural, de los cuales no se predica una relación laboral, se prohíbe también cualquier acto de represalias que tenga como fuente misma el hecho de haber sido denunciante de actos de corrupción con respecto a la empresa o entidad a la cual presta el servicio.

**Parágrafo 2°.** Sin perjuicio de lo anterior, en el desarrollo de esta ley, cuando se determine que los hechos denunciados generen indicios que ameriten situaciones de sanción, los funcionarios deben hacer el traslado según las competencias en materia penal, disciplinaria, fiscal y administrativa.

**Parágrafo 3°.** Para la resolución de las disputas por reparación y compensación del denunciante de actos de corrupción por los daños generados por el acto de retaliación, se priorizará el uso de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos.

**Artículo 15. De la protección a la vida, integridad y seguridad personal.** Las entidades de orden nacional y territorial que tengan dentro de su competencia la ejecución de programas de protección a personas naturales en situación de riesgo a la vida, integridad y seguridad personal, atenderán con celeridad y debida diligencia los casos trasladados por la Secretaría Técnica del SUPRAC.

Si el Reportante adquiere la calidad de testigo por su participación en un proceso penal derivado de su reporte, la protección será competencia de la Fiscalía General de la Nación de acuerdo con el artículo 67 de la Ley 418 de 1997 y las normas que los modifican, entidad que aplicará su régimen legal para tal fin.

**Artículo 16. Protección con enfoque diferencial y de género.** En los procesos de calificación del riesgo, y de determinación de las medidas a aplicar dentro de todas las modalidades que contempla esta ley las autoridades competentes deben estudiar si el denunciante pertenece a grupos de especial protección constitucional como mujeres, población LGBTQ+, comunidades étnicas, población en condición de discapacidad, víctimas del conflicto armado, líderes y lideresas sociales como defensores de derechos humanos, entre otros. Así como su condición social y económica. La oferta de medidas deberá estar adecuada, y las decisiones deben hacer referencia a este análisis.

**Artículo 17. Del reporte anónimo.** Los canales de denuncia de actos y/o hechos de corrupción deben incluir medios tecnológicos que permitan la denuncia anónima y denuncia con protección de identidad.

El reporte anónimo se registrará de acuerdo con lo previsto en el artículo 69 de la Ley 906 de 2004.

### CAPÍTULO III

#### Protección especial a periodistas, líderes y lideresas sociales que denuncien o reporten presuntos hechos de corrupción

**Artículo 18. Medidas de Protección prioritaria a periodistas que investiguen y denuncien actos y/o hechos de presunta corrupción.** Las personas que ejerzan la profesión del periodismo en sus diferentes modalidades serán sujetos de especial protección en el desarrollo de sus actividades de investigación y divulgación de hechos y actos de presunta corrupción, por lo que recibirán un trato prioritario en el otorgamiento de las medidas de protección contempladas en esta ley, siempre que se compruebe su situación de riesgo, previo análisis de los criterios objetivos y subjetivos descritos en el literal a y b del artículo 2° del Capítulo I.

**Artículo 19. Medidas de Protección prioritaria a líderes y lideresas sociales que investiguen y denuncien actos y/o hechos de presunta corrupción.** Los líderes y lideresas sociales,

así como los defensores de derechos humanos, desempeñan un papel crucial en la sociedad colombiana, enfrentando riesgos extraordinarios. Por lo tanto, se les brindará una protección especial y un tratamiento prioritario en relación con las medidas de protección contempladas en esta ley. Esto será aplicable siempre y cuando se compruebe su situación de riesgo, previo análisis de los criterios objetivos y subjetivos descritos en el literal a y b del artículo 2° del Capítulo I. Esta disposición no afectará la autoridad y competencia de la Unidad Nacional de Protección y la Fiscalía General de la Nación en sus respectivas áreas.

**Parágrafo.** Las personas naturales que, por su formación académica, profesión u oficio sea de carácter dependiente o independiente al campo de acción y que, dentro de sus actividades, giro normal de sus negocios o labores y como producto de estas encuentren hallazgos y revelen presuntos actos de corrupción, serán sujetos de protección especial de acuerdo con lo establecido en el presente artículo.

### CAPÍTULO IV

#### Del procedimiento

**Artículo 20. Procedimiento para la solicitud de protección.** Las solicitudes de protección se presentarán de acuerdo con los siguientes criterios:

- a. Se presentarán de manera conjunta con el Reporte o denuncia, o de forma posterior ante la Secretaría Técnica del SUPRAC.
- b. Las entidades que reciban la denuncia deberán dar traslado a la Secretaría Técnica del SUPRAC con el análisis y reporte del caso. La Secretaría Técnica del SUPRAC garantizará la confidencialidad y anonimato del denunciante.
- c. La solicitud de protección podrá presentarse verbalmente o por escrito, por correo electrónico, teléfono o cualquier otro medio físico o virtual, y deberá manifestar expresamente, clara e inequívoca la voluntad de ser beneficiario de las Medidas de Protección. El SUPRAC podrá determinar si el conocimiento de actos y/o hechos de corrupción amerita el estudio de medidas de protección a denunciantes o reportantes por parte de las entidades competentes, por lo cual podrán contactarse con el denunciante/Reportante a efectos de determinar su voluntad de acceder a las medidas contempladas en la presente ley.
- d. En el reglamento interno del SUPRAC se deberá establecer y ofrecer los canales y métodos físicos y virtuales, para presentar denuncias y solicitudes de protección al Denunciante/Reportante por presuntos hechos o actos de corrupción en los que se pueda especificar de forma fácil y concreta la descripción de los hechos y las condiciones modo, tiempo y lugar de su ocurrencia. En

ningún caso podrá negarse el estudio de la solicitud con fundamento en la omisión de los requisitos formales.

**Parágrafo 1°.** Lo anterior, sin perjuicio de los demás canales establecidos por las autoridades competentes para radicación de denuncias de presuntos hechos de corrupción.

**Parágrafo 2°.** El funcionario receptor de la denuncia o reporte deberá informar al denunciante de sus derechos, los procedimientos correspondientes para garantizar su protección, así como las medidas de protección de las que puede ser beneficiario y las entidades a las que puede acudir. Debe existir constancia que se otorgó esta información.

**Parágrafo 3°.** Es deber del funcionario de la Secretaría Técnica del SUPRAC hacer seguimiento efectivo de las medidas de protección denuncias recibidas y tramitadas, transmitiéndole al denunciante/receptor, de manera oportuna y actualizada, la información de los avances y resultados de la solicitud.

**Parágrafo 4°.** Los formularios de denuncia deberán adecuarse para permitir que, si el denunciante lo desea, pueda incluirse información relacionada con la pertenencia de este a grupos de especial protección constitucional, con el fin de realizar trámite y seguimiento del caso de acuerdo con el enfoque diferencial y de género.

**Artículo 21. Terminación de las medidas de protección.** La terminación de la medida de protección al denunciante por actos y/o hechos de corrupción, iniciará una vez la autoridad competente determine el cese definitivo o terminación de las amenazas contra los derechos fundamentales a la vida, integridad y seguridad personal del denunciante, la persona natural que funja como facilitador y/o la de su núcleo familiar, así como los derechos laborales, económicos libre desarrollo de la personalidad, lo que conlleva al análisis social y probatorio del mismo, el cual deberá hacerse mediante acto administrativo motivado de acuerdo con el procedimiento administrativo ordinario de la Ley 1437 de 2011.

**Artículo 22. Procedimiento de Protección Laboral y a la Integridad Personal.** La ruta para la solicitud y otorgamiento de las Medidas de Protección solicitadas será la siguiente:

1. El reportante/denunciante podrá solicitar directamente la protección a la Secretaría Técnica del SUPRAC o a la autoridad competente ante la que se presente la denuncia o reporte del presunto hecho o acto de corrupción. En el primer caso, la secretaria técnica del SUPRAC, en un plazo de 10 días hábiles, deberá remitir la solicitud de protección a la autoridad competente con los respectivos soportes, previa revisión del cumplimiento de los criterios objetivos y subjetivos establecidos en los literales a y b del artículo 2° de la presente ley.
2. La Secretaría Técnica del SUPRAC remitirá la solicitud a las entidades encargadas, así: Medidas de Protección laboral y Medidas de Protección a persona natural sin vínculo laboral, al Ministerio de Trabajo; Medidas de Protección a la vida, integridad y seguridad personal, a las entidades de orden nacional y territorial que tengan dentro de su competencia la ejecución de programas de protección.
3. Las entidades encargadas de brindar las Medidas de Protección adelantarán las evaluaciones técnicas pertinentes y determinarán qué Medidas de Protección se brindan y por cuánto tiempo. Estas medidas pueden cambiar, ser ajustadas, prolongadas o finalizadas de acuerdo con el nivel de riesgo que se derive del avance de las investigaciones o por el incumplimiento de las obligaciones suscritas mediante acta de compromiso por parte de la persona protegida.
4. Las entidades encargadas de brindar las Medidas de Protección informarán de ello a la Secretaría Técnica del SUPRAC y ésta a su vez notificará la decisión al Denunciante/Reportante.
5. Los tiempos de respuesta a las solicitudes de protección serán los determinados en esta ley, procurando siempre preservar los derechos del solicitante de manera ágil y oportuna.

**Parágrafo.** Durante todo el procedimiento de Protección Laboral y a la Integridad Personal, las entidades deberán garantizar la reserva de la identidad de las personas destinatarias de las medidas de protección y de la información que constitucional y legalmente sea considerada como reservada, de conformidad a lo reglado por la Ley 1581 de 2012- “Protección de Datos Personales”.

## CAPÍTULO V

### Restricciones a la aplicación de la ley

**Artículo 23. Personas que no podrán beneficiarse de una medida de protección.** Quedarán excluidas de la posibilidad de acceder a cualquier medida de protección establecida en esta ley, no sólo debido al incumplimiento de los requisitos necesarios, sino también en virtud de las siguientes circunstancias:

1. El que haya sido excluido por el incumplimiento de compromisos suscritos con las entidades encargadas de brindar las Medidas de Protección del Sistema Unificado de Protección a Reportantes/denunciante de actos de Corrupción, por los hechos que motivaron la protección inicial.
2. Quien denuncie una conducta de corrupción que ya fue investigada y sobre la cual ya se tomó una decisión judicial definitiva sin aportar elementos nuevos de prueba.
3. El reportante/denunciante de mala fe.

**Artículo 24. De las falsas denuncias.** La falsa denuncia será investigada y sancionada de acuerdo con lo establecido en el Capítulo Primero del Título XVI de la Ley 599 de 2000.

**CAPÍTULO VI**

**Difusión y divulgación de la denuncia de hechos de corrupción**

**Artículo 25. Información relativa a la recepción y seguimiento de denuncias.** Las entidades del Orden Nacional y territorial tendrán la obligación de promocionar la lucha contra corrupción bajo los parámetros de esta ley, por lo que deben publicar en sus sitios web y demás canales de comunicación oficiales, en una sección separada, fácilmente identificable y accesible, como mínimo la siguiente información:

- a) Los procedimientos y medidas disponibles para denunciar casos de corrupción, la protección frente a represalias y los derechos de la persona afectada. Las condiciones para acogerse a la protección de denunciante.
- b) Los datos de contacto para los canales de denuncia de las autoridades competentes, como son, direcciones de correo electrónico, y números de teléfono para dichos canales.
- c) Los procedimientos y términos aplicables para el trámite de la denuncia de presuntos actos o hechos de corrupción.
- d) El régimen de confidencialidad y anonimato aplicable a las denuncias y el tratamiento de datos personales será de conformidad a lo establecido por la Ley 1581 de 2012, el cual garantizará la reserva de los datos.
- e) Los procedimientos y recursos procedentes con respecto a la solicitud de medidas de protección ante represalias y disponibilidad de asesoramiento confidencial para las personas que contemplen denunciar.
- f) Explicar el alcance de la figura de indemnidad del denunciante de buena fe, cuando en la formulación de la denuncia se expongan secretos profesionales, comerciales violentando cláusulas de confidencialidad contractual.
- g) Los datos de información del SUPRAC.

**Parágrafo 1º.** Sin perjuicio de lo anterior las entidades del orden nacional y territorial procurarán diseñar e implementar campañas de pedagogía, asesoramiento y promoción de la lucha contra la corrupción y los sistemas y procedimientos de protección de denunciante/Reportante dispuestos en esta ley con el objetivo de orientar y acompañar a la ciudadanía sobre los mecanismos de denuncia o reporte y las medidas de protección, asegurando la difusión y divulgación permanente y periódica de la presente ley.

Las entidades del orden nacional y territorial deberán capacitar a sus funcionarios sobre la importancia de la lucha contra la corrupción, la

denuncia de actos y/o hechos de corrupción y los canales y mecanismos disponibles para la protección del denunciante.

**Parágrafo 2º.** Las entidades del orden nacional y territorial deben adoptar medidas para el mejoramiento y actualización de sus canales de denuncia de actos y/o hechos de corrupción, en consonancia con las buenas prácticas y recomendaciones del SUPRAC, garantizando la denuncia anónima y la denuncia con protección de identidad.

**Artículo 26. Deber de confidencialidad.** Las autoridades receptoras, los integrantes y miembros del SUPRAC y las entidades públicas y privadas que reciban denuncias por actos y/o hechos de corrupción velarán por la no revelación de la información personal o que permita identificar al denunciante/Reportante, sin su consentimiento expreso u orden judicial, a persona que no sea miembro autorizado del personal competente para recibir o tramitar la denuncia.

**Artículo 27. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



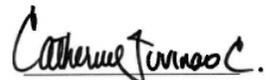
Néstor Iván Osuna Patiño  
Ministro de Justicia



María del Mar Pizarro  
Honorable Representante



David Ricardo Racero Mayorca  
Honorable Representante



Catherine Juvinao Clavijo  
Honorable Representante



Andrés David Calle Aguas  
Honorable Representante



Armando Antonio Zabaraín de Aree  
Honorable Representante



Gloria Flórez  
Honorable Senadora



**CAMARA DE REPRESENTANTES**  
**SECRETARÍA GENERAL**

El día 8 de Noviembre del año 2023  
se presentó en este despacho el  
Decreto de Ley Acto Legislativo  
291 Con su correspondiente  
Relación de Motivos, suscrito Por: Ministro de  
Justicia y del Derecho, Néstor  
Osuna Patiño.

  
**SECRETARIO GENERAL**

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO DE LEY NÚMERO 291 DE 2023 CÁMARA

*por la cual se adoptan medidas de protección para personas naturales frente al reporte o denuncia de presuntos hechos de corrupción. Ley Jorge Pizano*

### 1. PREÁMBULO O INTRODUCCIÓN

La implementación de políticas públicas para la lucha contra la corrupción requiere un esfuerzo intersectorial y multidisciplinario, siendo frecuente encontrar diversidad de enfoques, puntos de vista, pareceres y, muchas veces, prejuicios que por lo general determinan el comportamiento y la acción de las entidades vinculadas a la lucha contra la corrupción.

La corrupción es un fenómeno de naturaleza multidimensional que con frecuencia es asociada a las actividades de los servidores públicos; no obstante, en el contexto económico actual la discusión sobre el rol del sector privado y su relación con la corrupción ha puesto de relieve la necesidad de abordar nuevos enfoques que aún se encuentran en desarrollo<sup>1</sup>.

El Gobierno nacional, la ciudadanía en sinergia con la sociedad civil, el sector privado, las entidades públicas, las organizaciones no gubernamentales y los organismos multilaterales, considera indispensable para garantizar los fines esenciales del estado promover conjuntamente una estrategia jurídica, real, concreta e integral como complemento a los mecanismos legales y reglamentarios existentes en determinar un marco legal de protección a las personas naturales que denuncien la corrupción. Esto no solo implica cumplir con nuestros deberes por mandato constitucional y participar activamente en la dinámica del Estado, sujetos a las ramas del poder público, sino también asegurar el cumplimiento del interés general hacia un estado garante y transparente, donde las instituciones públicas y privadas funcionen de manera efectiva.

La colaboración ciudadana es un pilar fundamental en el Estado de Derecho y constituye un deber para todo ciudadano al presenciar la comisión de posibles delitos o conductas que puedan ser objeto de reproche disciplinario, fiscal y administrativo. Además, se debe tener en cuenta que las anuencias derivadas de ciertas conductas, que son investigadas por entidades como las Superintendencias, deben ser consideradas en casos de conflicto con otros deberes establecidos en el marco legal.

La participación ciudadana en acciones públicas resulta esencial para alcanzar el objetivo de impulsar investigaciones sobre actuaciones contrarias al ordenamiento jurídico, actividades que puedan perjudicar el interés general, derechos

fundamentales, el medio ambiente, el presupuesto, la selección objetiva en la contratación pública, así como los derechos humanos, entre otros. Esta participación activa es crucial para prevenir daños antijurídicos. Estos ejemplos tienen una larga tradición en el ordenamiento jurídico colombiano, que se remonta incluso a la Constitución de 1886.

En consonancia con lo anterior, la Constitución Política de Colombia de 1991 en su preámbulo prevé la participación de toda la ciudadanía al indicar que *“El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus Delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la nación y asegurar a sus integrantes la vida, convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA”*; de igual manera, en el artículo 270 ibidem faculta a la ciudadanía para que intervenga activamente en el control de la gestión pública al establecer: *“La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados...”*.

En el mismo sentido y coincidiendo con el impulso del derecho comparado en relación con el proyecto de ley, se tiene que, dentro del Derecho de la Unión Europea desde la creación de la Unión Europea, se han dado esfuerzos colectivos en la lucha contra la corrupción. Es así que un objetivo de su Tratado Constitutivo es la lucha contra la corrupción<sup>2</sup>, algunas regulaciones sectoriales, de manera especial en el ámbito financiero o de defensa de la competencia, han incorporado instrumentos específicos para que, quienes conocen de actuaciones irregulares o ilegales, puedan facilitar a los organismos supervisores datos e información útiles.

El continente americano, así como Europa, cuenta con mecanismos de revisión de la implementación de instrumentos internacionales para la lucha contra la corrupción. En el caso de

<sup>1</sup> Andrés Solimano, Vito Tanzi y Felipe del Solar (2008). *Las Termitas del Estado, Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo*. Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, p. 2.

<sup>2</sup> Tratado Constitutivo de la Unión Europea. Artículo 29: Sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Europea, el objetivo de la Unión será ofrecer a los ciudadanos un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia elaborando una acción en común entre los Estados miembros en los ámbitos de la cooperación policial y judicial en materia penal y mediante la prevención y la lucha contra el racismo y la xenofobia. Este objetivo habrá de lograrse mediante la prevención y la lucha contra la delincuencia, organizada o no, en particular el terrorismo, la trata de seres humanos y los delitos contra los niños, el tráfico ilícito de drogas y de armas, la corrupción y el fraude...

América es el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) auspiciada por la Organización de los Estados Americanos, y en el caso de Europa el Grupo de Estados Contra la Corrupción (GRECO) auspiciado por la Unión Europea que tiene por objeto la revisión de la implementación del Convenio Penal y Convenio Civil contra la Corrupción. A futuro se agregará el Mecanismo de Revisión de la CNUCC.

En el caso del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) se analizaron un conjunto de 27 países encontrándose hallazgos importantes, por ejemplo, que **la mayoría de los países de América Latina no cuentan con sistemas específicos relacionados con la lucha contra la corrupción**, sino sistemas de protección de carácter general para todo tipo de delitos. (negrilla y subraya fuera de texto).

Por su parte, dentro del ordenamiento jurídico interno la Ley Estatutaria 1581 de 2012 de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, contempla la creación y mantenimiento de sistemas de información, a través de los cuales pueda ponerse en conocimiento de una entidad de derecho privado, en el seno de la misma o en la actuación de terceros que contratasen con ella la comisión de actos o conductas que pudieran resultar contrarios a la normativa general o sectorial que le fuera aplicable, incluso anónimamente.

Son muchos los ejemplos de actuaciones de génesis de la participación ciudadana que alertan de la existencia de prácticas irregulares y de corrupción que han permitido impulsar investigaciones que, previa la tramitación del procedimiento tanto administrativo como judicial legalmente establecido, han concluido con la imposición de la correspondiente condena penal por tales comportamientos.

No obstante, también se advierte que, en ocasiones, esos comportamientos cívicos han causado situaciones complicadas para las personas que toman la iniciativa de poner en conocimiento los presuntos hechos de corrupción o que han comunicado tales prácticas corruptas e infracciones, como las presiones de los denunciados, por lo que es indispensable que el ordenamiento jurídico proteja a la ciudadanía cuando muestra una conducta valiente de clara utilidad pública. Además, resulta importante asentar en la sociedad la conciencia de que debe perseguirse a quienes quebrantan la ley y que no deben consentirse ni silenciarse los incumplimientos.

Es por esto, que se justifica para el país la adopción de una legislación de medidas de protección para personas naturales que pongan en conocimiento de las autoridades competentes tanto actos y/o hechos de corrupción de los cuales

tenga conocimiento independiente de su rol en la sociedad civil.

Resulta importante establecer en la sociedad la conciencia de que debe perseguirse a quienes quebrantan el ordenamiento jurídico y que no es conveniente ni acertado consentirse ni silenciarse ante la presencia de actos y/o hechos que puedan generar corrupción. Esta es una de las principales finalidades del presente proyecto de ley, proteger integralmente a los ciudadanos que informan o reporten sobre vulneraciones del ordenamiento jurídico, especialmente que se deriven por presuntos hechos y/o actos de corrupción en el marco de una relación laboral, profesional o de cualquier otra índole y que puedan ser víctimas de retaliación por haber expuesto estas particularidades dando a conocer la información de relevancia para una investigación por las autoridades competentes en sus diferentes jurisdicciones.

De la misma manera es preciso recordar que, en línea con la corriente existente en el derecho del commonlaw (anglosajón), que regula desde hace años la protección de los denominados “whistleblowers”<sup>3</sup> -quien usa el silbato para dar alerta-, y hace referencia a la persona que informa sobre una irregularidad en su ámbito laboral, el objetivo es comunicar lo antes posible los comportamientos no éticos y sacar a la luz todo aquello que pueda dañar la reputación de una organización.

A título de ejemplo y sin perjuicio de las autoridades creadas por algunas entidades locales, cabe recordar que, para el caso de España, las comunidades autónomas han abordado la cuestión de la protección especial de los denunciantes, aunque la regulación ha sido parcial y centrada fundamentalmente en la creación de oficinas o agencias con la específica función de prevenir e investigar, pero si es importante destacar que el 16 de febrero de 2023, el Congreso español aprueba la Ley de Protección de Informantes, por la que se transpone la Directiva Whistleblowing<sup>4</sup>. Es así como el 13 de marzo marca la entrada en vigor de la normativa que requiere que las empresas con más de 250 empleados implementen un canal de denuncias. Se establece un plazo de 3 meses para llevar a cabo esta implementación. Por otro lado, para las empresas con más de 50 empleados, la fecha límite para implementar dicho canal es el 1º de diciembre de 2023.

Es palpable que el principio de buena fe está presente en el ordenamiento jurídico mundial y Colombia no es una excepción al invocarlo en su derecho interno, a través de su Carta Magna en el artículo 83 el cual establece que las actuaciones tanto de las autoridades públicas como de los

<sup>3</sup> <https://www.integrityline.com/es/experiencia/blog/que-es-un-whistleblower/>

<sup>4</sup> <https://www.integrityline.com/es/experiencia/white-paper/directiva-europea-de-proteccion-de-los-denunciantes/>

particulares deben estar ceñidos a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones. Reconociendo que una conciencia honesta sobre hechos graves perjudiciales, presentes o potenciales, es un requisito indispensable para proteger al denunciante. La buena fe refleja un comportamiento cívico y se opone a otras acciones que deben ser excluidas de protección, como la transmisión de información falsa o tergiversada, así como el uso de información obtenida de manera ilícita.

En la Ley Modelo de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción y Proteger a sus Denunciantes y Testigos se adopta otro enfoque respecto del elemento de buena fe. En la ley se incorpora una presunción de buena fe hasta en tanto no se demuestre lo contrario<sup>5</sup>.

Junto a la descripción del ámbito objetivo de aplicación, precisa la ley el ámbito objetivo y subjetivo, esto es, las personas que están protegidas frente a posibles represalias por poner en conocimiento determinados hechos que pueden constituirse en presuntos actos de corrupción y que requieren una investigación y un acompañamiento del Estado a estos sujetos activos cualificados dentro del marco del presente proyecto de ley. Así, se extiende la protección a todas aquellas personas que tienen vínculos profesionales o laborales con entidades tanto del sector público como del sector privado, aquellas que ya han finalizado su relación profesional, contractual, voluntarios, trabajadores en prácticas o en período de formación, personas que participan en procesos de selección. También se extiende el amparo de la ley a las personas que prestan asistencia a los informantes, a las personas de su entorno que puedan sufrir represalias, así como a las personas jurídicas propiedad del informante, entre otras.

De acuerdo a los estándares internacionales que definen un Sistema de Protección al Denunciante como completo y eficaz, es esencial considerar no solamente a los empleados del ámbito público o a aquellos en el sector privado con contratos indefinidos. Es bien conocido que también los contratistas, voluntarios, aprendices, e incluso personas sin vínculos laborales o contractuales, se encuentran expuestos a posibles represalias cuando deciden informar sobre actos de corrupción de los cuales han tenido conocimiento durante el desarrollo de sus actividades diarias. Esto se debe a que la corrupción no está limitada al sector público; es un mal que afecta a diversas esferas, teniendo un impacto considerable en la garantía de los derechos humanos y el desarrollo sostenible en distintas regiones. Por lo tanto, la comunidad internacional lo ha reconocido como una prioridad en su agenda política global.

En este contexto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha elaborado un informe temático exhaustivo sobre la corrupción, delineando de manera precisa cómo este fenómeno mina los cimientos de la democracia, debilita las instituciones estatales y perjudica el pleno disfrute de los derechos humanos en América.

Este documento toma como punto de partida la Resolución 1/18 emitida por la CIDH, en la que se conceptualiza la corrupción como el abuso o desvío del poder, tanto en el ámbito público como en el privado, en beneficio de intereses personales o de terceros, en detrimento del bien público. Además, esta corrupción socava la estructura democrática y el Estado de Derecho, afectando negativamente la plena realización de los derechos humanos.

Entre los impactos más notables de la corrupción en la región, la CIDH presta una atención especial a las consecuencias en la institucionalidad estatal, particularmente en la administración de justicia y en los procesos electorales, lo que a su vez tiene implicaciones para el ejercicio de los derechos políticos. En este sentido, se destacan problemáticas como la acumulación de poder, la arbitrariedad en la toma de decisiones, la falta de supervisión en la gestión pública y la impunidad, así como elementos culturales que toleran la corrupción. La corrupción se manifiesta tanto en acciones cotidianas como en estructuras sistémicas, alcanzando en algunos casos niveles de captura estatal, cooptación de instituciones y desviación de objetivos institucionales hacia actividades ilícitas (CIDH, “Corrupción y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos”).

Esta comprensión más amplia del papel del denunciante, diseñada para fomentar la denuncia, está en línea con una política transversal anticorrupción. Esto implica implementar medidas preventivas en todos los sectores, especialmente en la ciudadanía, en lugar de depender únicamente del Estado. Aunque el Estado fortalezca sus instituciones y herramientas, no es suficiente para estar presente de manera constante en todos los ámbitos de la sociedad.

Dado que las consecuencias pueden afectar no solo al denunciante sino también a sus seres queridos, el proyecto contempla la extensión de medidas de protección a terceros relacionados, como cónyuges, compañeros permanentes y familiares hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad y primero civil del denunciante.

Una lucha eficaz contra la corrupción exige, por consiguiente, un compromiso de la sociedad en su conjunto. A propósito, el 31 de octubre de 2003, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y con un gran número de ratificaciones es el único instrumento universal jurídicamente vinculante que proporciona un marco integral

<sup>5</sup> Organización de los Estados Americanos (OEA) (2013). Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción y Proteger a sus Denunciantes y Testigos, artículo 2 h.

para prevenir y combatir la corrupción<sup>6</sup>, en la cual Colombia aprobó su completa adhesión a la Convención a través de la Ley 970 de 2005.

La Convención obliga a los Estados a penalizar la conducta corrupta y fortalecer la investigación y el enjuiciamiento de estos delitos. También reconoce que para luchar contra la corrupción se necesita un enfoque amplio. La protección de los denunciantes guarda relación con las tres finalidades de la Convención, que son: *a) promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; b) promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; y c) promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.* Es cada vez más frecuente que los Gobiernos hagan hincapié en que la protección de los denunciantes no solo mejora la detección de la corrupción, sino que también es útil como elemento disuasivo al reducir la capacidad de los infractores de confiar en el silencio de las personas a su alrededor. La Convención subraya este aspecto preventivo al alentar a los Estados a fomentar la participación de las personas—cerciorándose de que puedan establecer un contacto seguro con las autoridades gubernamentales, en particular— y del público en general en la denuncia y la prevención de la corrupción.

En este aspecto, una opción político-legislativa, fruto de los modelos comparados a nivel internacional, ha sido, al igual que en la normativa de protección de datos personales, el Estatuto Penal, el Código Único Disciplinario, las normas que regulan el control fiscal y las relacionadas al marco normativo anticorrupción que en todas sus categorías regulan en cierta forma las informaciones anónimas y protección a la persona que las comunica.

En relación con las medidas de protección, hacen referencia al conjunto de garantías, a las que los denunciantes pueden invocar, a fin de garantizar la protección de sus derechos frente a cualquier acto de represalia real o posible; dada su naturaleza tuitiva comprenden acciones orientadas a proteger el ejercicio de los derechos de los denunciantes, ya sean en el ámbito laboral como la prohibición de despido, sanciones a quienes cometen represalias, entre otros; así como en su integridad personal ya sea prestándole protección personal, reserva de su identidad, traslado a otro lugar de residencia, cambio de identidad<sup>7</sup>.

Así mismo, el texto de la Convención contra la Corrupción distingue entre las medidas destinadas

a proteger, por un lado, a los testigos, los peritos, las víctimas y los delincuentes que cooperen en tanto que testigos en un procedimiento penal (artículos 32 y 37) y, por el otro, las medidas de protección de los denunciantes en un sentido más general (artículo 33):

<p><b>Artículo 32</b></p> <p>Adoptar medidas apropiadas para proteger de manera eficaz contra eventuales actos de represalia o intimidación a los testigos, peritos y víctimas siempre que sean testigos que presten testimonio sobre delitos de corrupción, así como, cuando proceda, a sus familiares y demás personas cercanas.</p>	<p><b>Artículo 33</b></p> <p>Considerar la posibilidad de adoptar medidas para proporcionar protección contra todo trato injustificado a las personas que denuncien ante las autoridades competentes, de buena fe y con motivos razonables, cualesquiera hechos relacionados con delitos de corrupción.</p>
<p><b>Artículo 37, párr. 4</b></p> <p>Prever el otorgamiento de protección a los delincuentes que cooperen, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 32.</p>	

Fuente: OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO Viena Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción Guía de recursos sobre buenas prácticas en la protección de los denunciantes. Nueva York, 2016.

Un hito esencial en la admisión de la denuncia anónima lo constituye la Convención en comento, que establece en su artículo 13.2: *Cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas para garantizar que el público tenga conocimiento de los órganos pertinentes de lucha contra la corrupción mencionados en la presente Convención y facilitará el acceso a dichos órganos, cuando proceda, para la denuncia, incluso anónima, de cualesquiera incidentes que puedan considerarse constitutivos de un delito tipificado con arreglo a la presente Convención.*

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción reconoce plenamente esta diversidad. En varias de sus disposiciones se recomienda a los Estados que establezcan medidas y sistemas para facilitar las denuncias y, con ese fin, proporcionen acceso a los órganos de lucha contra la corrupción:

<p><b>Artículo 8, párr. 4: Sector público</b></p> <p>Considerar, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, la posibilidad de establecer medidas y sistemas para facilitar que los funcionarios públicos denuncien todo acto de corrupción a las autoridades competentes cuando tengan conocimiento de ellos en el ejercicio de sus funciones.</p>	<p><b>Artículo 13, párr. 2: Sociedad civil</b></p> <p>Facilitar el acceso a los órganos de lucha contra la corrupción para que el público denuncie, incluso de manera anónima, incidentes de corrupción.</p>	<p><b>Artículo 38: Cooperación entre organismos nacionales</b></p> <p>Alentar la cooperación entre los organismos públicos y los organismos encargados de investigar y enjuiciar los delitos.</p>	<p><b>Artículo 37: Cooperación de los delincuentes</b></p> <p>Alentar a las personas que participen o hayan participado en actos de corrupción a que proporcionen información [con fines de mitigación de la pena o concesión de inmunidad judicial].</p>
<p><b>Artículo 39: Sector privado</b></p> <p>Alentar la cooperación entre las entidades del sector privado/los nacionales/los residentes y los organismos encargados de investigar y enjuiciar los delitos</p>			

Fuente: OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO Viena Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción Guía de recursos sobre buenas prácticas en la protección de los denunciantes. Nueva York, 2016.

<sup>6</sup> [https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2016/16-02538\\_S\\_ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2016/16-02538_S_ebook.pdf)

<sup>7</sup> Chevarria Franz y Silvestre Martha. Sistemas de denuncias y de protección de denunciantes de corrupción en América Latina. Documento de Trabajo No. 2. Eurosocial. Madrid, noviembre de 2012. Pág. 18.

Además de la Convención contra la Corrupción de las Naciones Unidas, existen varios instrumentos internacionales en que son parte muchos Estados y en los que también se les alienta a que proporcionen mayor protección a los denunciantes o se les impone la obligación de hacerlo, tales como:

- Convención Civil sobre la Corrupción (1999) y Convenio Penal sobre la Corrupción (1999) del Consejo de Europa y su Recomendación para la protección de los denunciantes (2014).
- Convención Interamericana contra la Corrupción aprobada en 1996 y en vigor desde 1997 de la Organización de Estados Americanos (OEA).
- Convención Anticohecho de la Organización y Desarrollo Económicos (OCDE); Recomendación del Consejo de la OCDE para fortalecer la lucha contra el cohecho de los servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales de 2009.
- Convención de Derecho Civil sobre la Corrupción del Consejo de Europa contiene distintas disposiciones orientadas a mejorar los sistemas administrativos que prevengan, investiguen y sancionen a la corrupción entre ellas la protección de denunciantes.
- Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la Corrupción (2003)<sup>8</sup>; y Protocolo de la Comunidad de África Meridional para el desarrollo contra la Corrupción (2001)<sup>9</sup>.

Incorporando a lo precedente, existen otras herramientas como por ejemplo para la región americana la ley modelo de la OEA sobre la libertad de expresión contra la corrupción y sobre la facilitación de la denuncia y la protección de los denunciantes y testigos (2004 y 2013)<sup>10</sup>; el Memorando Explicativo adjunto a la Recomendación del Consejo de Europa; y el Estudio de la OCDE sobre los marcos de protección de los denunciantes, Compendio de mejores prácticas y principios rectores para legisladores (2011)<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Ratificada por 31 Estados de África, esta Convención dispone que los Estados partes adoptarán medidas para garantizar que los ciudadanos denuncien hechos de corrupción sin temor a ser objeto de represalias como consecuencia de ello. Se puede consultar en <http://www.au.int/en/content/african-union-convention-preventing-and-combating-corruption>.

<sup>9</sup> Con arreglo a este Protocolo, 13 países de África han asumido el compromiso de proteger a las personas que denuncian actos de corrupción. Se puede consultar en <http://www.sadc.int/documents-publications/show/>.

<sup>10</sup> Organización de los Estados Americanos (2013). *Ley Modelo para Facilitar e Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción y Proteger a sus Denunciantes y Testigos*. OEA, Washington D. C.

<sup>11</sup> OCDE, *Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation*. Se puede consultar en <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/48972967.pdf>

De aquí al discurrir las citas normativas de carácter internacional y nacional encontramos que las medidas de protección no se dirigen sólo a favor de los informantes sino también aquellas personas a las que se refieran los hechos relatados en la comunicación han de contar con una singular protección ante el riesgo de que la información, aun con aparentes visos de veracidad, haya sido manipulada, sea falsa o responda a motivaciones que el Derecho no puede amparar.

Estas personas mantienen todos sus derechos de tutela judicial y defensa, de acceso al expediente, de confidencialidad y reserva de identidad y la presunción de inocencia; en fin, de los mismos derechos que goza el informante.

Las ventajas y eficacia de los programas de clemencia en ciertos ámbitos sectoriales han llevado a incluir una regulación que precisa las condiciones para su correcta aplicación.

Al respecto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha destacado la relevancia de una protección adecuada para los trabajadores denunciantes, ya que constituye un aspecto crucial en la lucha contra la corrupción. Esta protección no solo favorecería un entorno propicio para el trabajo decente, sino también para un crecimiento sostenible.

En suma, en concordancia con los estándares internacionales, grosso modo los Elementos Esenciales para un Sistema Integral y Eficaz de Protección a Denunciante, debe contener:

1. Definición amplia del denunciante
2. Regulación de la información reservada y confidencial. Opción de presentar denuncias anónimas.
3. Denunciante de buena fe (castigando las de mala fe)
4. Medidas de protección laboral (ampliada a contratistas y a quienes tengan otro tipo de vinculación) y prevención de represalias
5. Indemnidad
6. Carga de la prueba.

Elementos que conforman de forma integral el presente proyecto de ley y que se desarrollarán con integridad en los siguientes acápites del presente documento.

Asimismo, es aconsejable que los sistemas de protección a denunciantes no impongan condicionantes estrictos que limiten o afecten la realización o viabilidad de posibles denuncias. De igual forma, es importante incluir un listado de definiciones en los que se concrete el alcance y ámbito de aplicación de la ley y determinar que hechos son significativos, en aras que para el denunciante sea más fácil identificar el supuesto de hecho que se corresponde con la información que pretende comunicar. Finalmente, es necesario a su vez desarrollar criterios claros de admisibilidad de denuncias.

Es crucial la lucha directa contra la corrupción en la medida que no son solo principios éticos los comprometidos, estas conductas alteran también y de forma sistemática el funcionamiento del mercado, por lo que distorsiona la competencia, siendo en Colombia una violación al artículo 333 constitucional (Sanclémente, 2020).

### 1. OBJETIVO DEL PROYECTO

Las denuncias son un aspecto de suma importancia en la lucha contra la corrupción porque es el acto que permite poner en evidencia los hechos o sospechas de corrupción a fin de que puedan ser investigados y, de ser el caso, sancionados<sup>12</sup>.

El proyecto de ley tiene por objeto establecer normas, procedimientos y mecanismos para facilitar e incentivar la denuncia por presuntos actos y/o hechos de corrupción y proteger a los reportantes y denunciantes frente a posibles retaliaciones que puedan poner en peligro la seguridad física, estabilidad profesional o laboral, económica o psicosocial, tanto del denunciante como la de su núcleo familiar, principalmente donde los derechos a la vida, integridad personal, libre desarrollo de la personalidad y dignidad personal puedan verse amenazados; en suma, la presente iniciativa se constituye como la principal herramienta contra el miedo a denunciar hechos corruptos en Colombia.

De igual forma, busca que el Estado intervenga de forma integral para proteger a los ciudadanos que cumplen con su deber cívico, consagrado en nuestro ordenamiento jurídico, y en prevalencia de los principios del derecho como la prevalencia del interés general, la protección de patrimonio público y la protección de bienes jurídicos tutelados de acuerdo a la ley penal vigente, y que estos se sientan respaldados y seguros a la hora de reportar, denunciar o delatar actos de corrupción.

Las leyes que otorgan protección a las personas que denuncian actos de corrupción, las que garantizan acceso a información que está en poder del Gobierno y las que imponen a los funcionarios públicos de alta jerarquía la obligación de declarar determinados activos e ingresos se basan en los conceptos de responsabilidad democrática y Estado de Derecho. Esta responsabilidad es un disuasivo a la conducta ilícita de las autoridades y refuerza las medidas de prevención de la corrupción.

Como la responsabilidad política y jurídica se basa en el derecho a la libre expresión del pensamiento y el derecho a la libertad de asociación, esos tres tipos de leyes pueden considerarse también como importantes mecanismos de protección de esos derechos humanos.

La protección de los denunciantes de actos de corrupción es un complemento fundamental para el acceso ciudadano a la información en manos del Estado. Tan relevante como la disponibilidad misma de la información es el momento en que se revela. La protección de los denunciantes de corrupción aumenta la prontitud y accesibilidad de la información. Estos individuos pueden asegurar el acceso a información mucho antes de que los procedimientos formales de acceso ciudadano puedan llevarse a cabo.

De hecho, los datos proporcionados por personas que denuncian actos de corrupción pueden indicar la necesidad de utilizar los procedimientos de acceso público a documentos y registros gubernamentales para llevar adelante la investigación de la supuesta conducta ilícita que revela esa información.

El acceso público a documentos y registros gubernamentales garantiza el conocimiento de las normas aplicadas por las autoridades. Sin el conocimiento de estas normas y los criterios para su aplicación, es difícil limitar significativamente el poder de las autoridades. Las denuncias de actos de corrupción proporcionadas por ciudadanos pueden sacar a la luz información oculta y dismantelar estrategias para encubrir conductas ilícitas.

Además, para hacer que las autoridades rindan cuentas a través de los tribunales, es fundamental disponer de información sobre políticas gubernamentales y las prácticas de los funcionarios públicos. Por otro lado, la divulgación pública de los activos e ingresos de funcionarios de alto rango garantiza que sus decisiones se basen en la aplicación del derecho y la política pública, y no en el afán de lucro personal.

En definitiva, la política de Estado Abierto, la protección de los empleados que denuncian conductas ilícitas y la revelación pública de activos financieros aumentan la probabilidad de castigo de actos de conducta ilícita muy graves y recuerdan a los funcionarios públicos que están sujetos a responsabilidad política y jurídica. Esta legislación refuerza poderosamente la responsabilidad de los funcionarios públicos ante la ley y ante la población a la que deben servir<sup>13</sup>.

Un sujeto de protección especial que consagra el presente proyecto debido a la relevancia de su labor de denuncia son los periodistas de investigación que develan prácticas corruptas. Aunque, en principio, ellos no son los denunciantes directos, su participación es fundamental en el último estadio del procedimiento de denuncia: la comunicación al público. La adecuada cobertura mediática puede convertirse en una protección crucial para los denunciantes. Así, Wahl- Jorgensen y Hunt (2012, p. 399) han observado que la narrativa periodística influye en la percepción de los denunciantes como

<sup>12</sup> Chevarría Franz y Silvestre Martha. Sistemas de denuncias y de protección de denunciantes de corrupción en América Latina. Documento de Trabajo No. 2. Eurosocial. Madrid, noviembre de 2012.

<sup>13</sup> [http://www.oas.org/juridico/spanish/ley\\_modelo\\_protec\\_denun.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/ley_modelo_protec_denun.htm)

individuos heroicos y desinteresados otorgándole legitimidad a sus reclamos. Sin embargo, la relación entre las fuentes y los periodistas ha venido cambiando, muestra de ello es el rol prioritario de los periodistas en escándalos como los Panamá Papers, en el que ellos mismos han asumido la iniciativa de la denuncia (Foegle, 2017). Entre denunciantes y periodistas hay una relación estrecha que impone extender a los segundos algunas garantías de protección de las que gozan los primeros.

Por ello, en el caso colombiano, la OCDE (2019, p. 57) expresó su preocupación sobre las circunstancias que enfrentan los denunciantes y los periodistas que informan sobre corrupción en Colombia, y recomendó al país que adopte, como cuestión prioritaria, protecciones apropiadas para aquellos que denuncian presuntos actos de soborno. La delicada relación entre periodistas y denunciantes se manifiesta además en otros dos aspectos: la protección de la libertad de expresión y el respeto del secreto de los negocios. Al primer aspecto nos referiremos en el acápite siguiente. En cuanto a la oponibilidad del secreto, el asunto ha sido debatido a profundidad en Francia (Bourdon 2016, p. 85) ya que las empresas acusan a sus empleados de revelar información sujeta a reserva. No obstante, el artículo 7° de la Ley Sapin 2 excluye de responsabilidad penal a las personas que divulgan secretos protegidos por la ley, siempre que la divulgación se realice en los términos que esa norma establece y su conocimiento sea de interés público<sup>14</sup>.

## 2. MOTIVACIÓN y JUSTIFICACIÓN

La corrupción es una problemática profunda y compleja, la cual tiene como consecuencia directa la violación de los derechos políticos y sociales de la ciudadanía. Igualmente, en ella confluyen todo tipo de actores, tanto del sector público como del privado que, en muchas ocasiones, se valen de la violencia y la amenaza para conquistar el silencio de quienes se encuentran en desacuerdo. Por eso es necesario construir un marco normativo integral que proteja a los ciudadanos que denuncien estos hechos y promueva denunciarlos.

La protección de denunciantes de corrupción hace referencia al conjunto de acciones institucionales orientadas a garantizar los derechos de los denunciantes que podrían verse amenazados o disminuidos por represalias causadas a raíz de su revelación.

En la actualidad son numerosos los países y organizaciones internacionales que están desarrollando legislaciones especiales sobre el tema, habiéndose generado declaraciones de principios, instrumentos normativos internacionales y leyes modelo, entre otras herramientas de cooperación, bajo el entendido que

la protección de denunciantes es una herramienta válida y necesaria para enfrentar a la corrupción.

De hecho, desde sus orígenes las leyes de protección de denunciantes han estado orientadas a evitar fraudes en la Administración y en los servicios públicos, comprendiendo que la revelación de hechos indebidos podría ayudar a prevenir mayores consecuencias de orden económico o de seguridad.<sup>15</sup>

En efecto, una legislación específica se hace necesaria para proteger a los denunciantes por presuntos actos o hechos de corrupción otorga beneficios adicionales, los cuales son pertinente señalar a continuación:

- Permite garantizar con mayor eficiencia y eficacia la protección a los denunciantes de hechos o actos de corrupción.
- La conveniencia de establecer medidas concretas para salvaguardar la integridad física, la privacidad y los derechos de los denunciantes.
- Brindaría un herramienta clara y accesible para el ciudadano común sobre las aristas del proceso al que se enfrenta si decide informar los hechos o actos de corrupción que son de su conocimiento.
- Definición de plazos y procedimientos para la evaluación de denuncias y solicitudes de protección, todo ello bajo un mismo sistema de gestión denominado SUPRAC (Sistema Unificado de Protección a Reportantes o Denunciantes de Actos de Corrupción-SUPRAC. El SUPRAC estará adscrito a la Secretaría de Transparencia y tendrá la función de hacer un seguimiento adecuado y proporcionar retroalimentación al denunciante/interesado.
- La disuasión de represalias es un objetivo fundamental, ya que la sanción explícita de conductas que constituyen retaliación contra quienes denuncian actos de corrupción actúa como un desalentador para aquellos que podrían intentar llevar a cabo dichas represalias. Además, esta medida proporciona información y seguridad para las posibles víctimas de represalias, creando así un entorno más seguro y protegido.
- Una ley específica puede desempeñar un papel crucial en fomentar una cultura de denuncia en la sociedad colombiana. Al establecer un sistema de protección dedicado a los denunciantes de presuntos hechos o actos de corrupción, se envía un mensaje claro de que se valora y protege a aquellos que tienen el coraje de denunciar, lo que a su vez puede generar un incentivo para que otras personas también denuncien.

<sup>14</sup> <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/criteriojuridico/article/view/6260/7102>

<sup>15</sup> *Ibíd*em pág. 16-17.

- Cumplimiento de estándares internacionales, lo cual promueve la cooperación en la lucha contra la corrupción.

En adición a lo anterior, es importante clasificar y categorizar qué normas estarán relacionadas con la corrupción. Al respecto, el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, por medio de un ejercicio teórico y normativo, consagró tres parámetros que permiten establecer si la norma vulnerada tiene relación o no con temas de corrupción:

1. Mal uso de poder para obtener provecho personal
2. Detrimento patrimonial
3. Perjuicio social significativo

Asimismo, según Transparencia Internacional, la **corrupción** consiste en el abuso del poder para beneficio propio. Puede clasificarse en corrupción a gran escala, menor y política, según la cantidad de fondos perdidos y el sector en el que se produzca.

En Colombia, los delitos asociados a la corrupción se encuentran en 3 títulos diferentes del Código Penal, constitutivo de alrededor 32 tipos penales, los cuales en su mayoría son en contra de la administración pública. En el proyecto de ley se optó por nombrar cada uno de ellos con el objetivo de hacer un ejercicio didáctico y que sea fácil para el ciudadano identificar cuales conductas son asociadas específicamente a la corrupción.

### 3.1. Diagnóstico

El manejo de denuncias sobre presuntos hechos o actos de corrupción representa un desafío complejo en la mayoría de los países. Es bien conocida la limitación de las autoridades para procesar y resolver estas denuncias de manera rápida y efectiva. Las autoridades encargadas de las investigaciones enfrentan un volumen significativo de denuncias, lo que dificulta su pronta gestión.

Gran parte de los esfuerzos contra la corrupción se focalizan en penalizar o sancionar, pero no en establecer mecanismos efectivos para prevención o para los reportes o denunciantes de corrupción. En la mitad de los países existen mecanismos que son insuficientes para proteger a los denunciantes. (Latin-America-Anti-corruption-Assessment-2021-2022), las autoridades anticorrupción no tienen suficientes recursos humanos y financieros, experticia y tecnología para prevenir e investigar actos de corrupción. De igual forma, la coordinación de mecanismos entre las autoridades no existe, no es usado o es insuficiente. (Latin-America-Anti-corruption-Assessment-2021-2022).

Como Newman y Ángel (2017), y partir de una revisión de literatura sobre la corrupción, esta problemática contiene dos elementos esenciales: el abuso o desviación de poder, tanto en ámbitos públicos como privados y el beneficio privado, el

cual puede ser a nivel personal o para terceros. Por otra parte, las clasificaciones de corrupción dependen de los criterios que se decidan adoptar, bien sea por su grado de estructuración (esporádica, sistémica o institucionalizada), la escala y los actores involucrados (burocrática o pequeña frente a la política o grande) o según las reglas jurídicas o morales que viole (Newman Pont & Ángel Arango, 2017).

De igual forma, las consecuencias de la corrupción pueden analizarse desde los impactos en el desarrollo y el crecimiento, a partir una óptica económica; la afectación al Estado Social de Derecho, para el derecho; la pérdida de legitimidad y confianza por parte de la ciudadanía consecuencia de los numerosos escándalos de corrupción, en función de la ciencia política; y, finalmente, con una mirada sociológica, los costos morales de los hechos de corrupción (Newman Pont & Ángel Arango, 2017).

Según el Índice de Percepción de la Corrupción del 2022, Colombia obtuvo un puntaje de 39, donde 0 es corrupción elevada y 100 corrupción inexistente, y ocupa el puesto 91 de 180 países y según la fuente, un puntaje mejor a 50 indica niveles de corrupción muy elevados. (Transparencia Internacional, 2022)<sup>16</sup>.

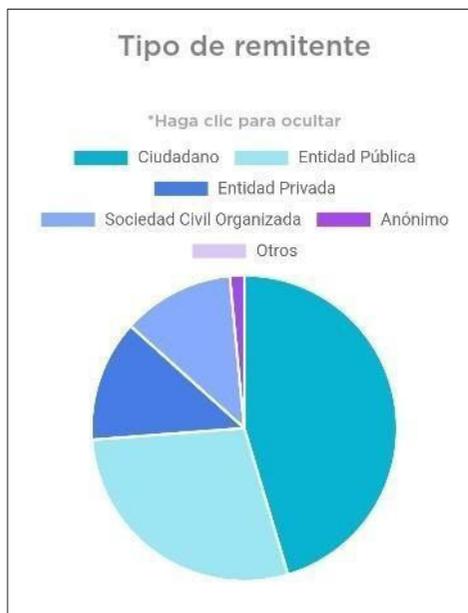
A pesar de que la que Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) considera a los y las denunciantes hechos o actos de corrupción como defensores/as de los derechos humanos (2019)<sup>17</sup>, no existe en Colombia un marco normativo que proteja sus vidas e integridades cuando se realiza la denuncia; situación que explicaría el por qué, según el estudio Barómetro Global de la Corrupción América Latina y el Caribe de 2019, aproximadamente el 78% de los encuestados considera que denunciar actos de corrupción puede traer represalias para quién realiza la denuncia, sus familiares y allegados; sumado a que el 58% cree que es muy poco probable que las denuncias resulten en algún tipo de sanción.

Considerando el índice de percepción de corrupción del año 2021, en el que Colombia se encuentra en el puesto 87 de 180 países evaluados (Transparencia Colombia, 2022), es notable que el país presenta una situación preocupante en materia de corrupción y que es necesario trabajar en un marco normativo que regule la protección a los/las denunciantes y el accionar de las veedurías para garantizar que estas denuncias sean tenidas en cuenta y resulten en sanciones efectivas para disminuir estas cifras. Así mismo, es importante mencionar que en el año 2022 se han recibido 2184 denuncias sobre posibles hechos de corrupción, según registros de la Secretaría de la Transparencia y el Portal Anticorrupción de

<sup>16</sup> <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>

<sup>17</sup> <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>

Colombia, de las cuales el 42,45% han sido realizadas por la ciudadanía (PACO, 2022):



Según cifras de la Fiscalía General de la Nación, la cantidad de denuncias por corrupción ha aumentado en los últimos años (*El Tiempo*, 2020); sin embargo, esto no ha sido producto de un marco de protección a denunciadores, por el contrario, siguen existiendo casos de amenazas e incluso asesinato a denunciadores, además de un profundo desconocimiento por parte de los ciudadanos para ejercer las denuncias.

A pesar de que en Colombia existen entidades con la facultad de proteger a ciudadanos cuyos derechos se encuentran vulnerados, estas se dividen en dos categorías: las del Ministerio público y las defensorías del pueblo, que solo pueden ofrecer asesoría y orientación; y las de la Fiscalía Nacional o la Unidad Nacional de Protección (UNP), facultadas para evaluar el riesgo y adoptar medidas de protección (Transparencia Colombia, 2020). Sin embargo, el acceso a estas medidas de protección está limitado, ya que solo un reducido número de denunciadores puede acceder a ellas, ya que deben cumplir con los requisitos de ser víctimas o testigos”.

La ausencia de legislación integral y concreta que regule y garantice la implementación de estas medidas para todas las personas que deciden denunciar actos de corrupción en todas sus modalidades y tipologías en Colombia, tiene como resultado el alto número de víctimas de amenaza y asesinato tras denunciar; tal es el caso del periodista Rafael Emiro Moreno Garavito quien fue asesinado en Montelíbano, Córdoba el pasado 16 de octubre de 2016 tras haber investigado y denunciado múltiples actos de corrupción en el departamento y luego de haber alertado en varias ocasiones a la Unidad Nacional de Protección sobre amenazas en contra de su vida para que aumentaran su esquema de seguridad, ante lo cual la UNP se negó e incluso dudó de dichas amenazas en contra de su vida (*El Espectador*, 2022).

En la misma línea de ejemplo, en el año 2020, habían sido asesinadas 4 personas implicadas en la denuncia de actos de corrupción de la alcaldía del municipio de la Candelaria en departamento del Valle del Cauca y otros 3 de los denunciadores no contaban con protección, luego de que la UNP no encontrara méritos para seguir cuidándolos y se determinara retirarles el esquema de seguridad, a pesar de las constantes y directas amenazas de las que estaban siendo víctimas (Semana, 2020).

Finalmente, la Representante a la Cámara de Risaralda, Carolina Giraldo ha sido amenazada de muerte por una intervención en un debate de control político en el Congreso de la República donde aseguró que parte del dinero destinado a proyectos de paz fue entregado a miembros del Clan del Golfo (Infobae, 2022); aunque en este caso la UNP sí se pronunció anunciando que estarían revisando el esquema de seguridad de la Representante.

En adición a lo anterior, es importante también que se ejecuten políticas públicas efectivas en torno a reducir el porcentaje de impunidad por hechos y conductas asociadas a delitos de corrupción. Con respecto a esto, es pertinente traer a colación el Informe sobre la Impunidad en la Investigación de Delitos Relacionados con Corrupción Administrativa<sup>18</sup> en el que la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República ha revelado el mapa de la impunidad frente a los delitos de corrupción en Colombia, utilizando datos públicos recopilados entre 2010 y 2023, y a través del cual se identificaron las regiones del país con mayor cantidad de casos sin resolver. El propósito de esta investigación es permitir a las autoridades dar seguimiento a estos hechos y buscar la justicia en relación a estos delitos.

Al respecto, el Secretario de Transparencia, Andrés Idárraga afirmó: “*Estos datos son irrefutables. Colombia se encuentra sumergida en un mar de impunidad. La aplicación de la justicia en los casos de corrupción apenas alcanza un tímido y cobarde 6%. Como nación, esto nos causa vergüenza*”.

De acuerdo con el informe consolidado sobre denuncias asociadas a la corrupción, se registraron un total de 57.582 casos durante el periodo investigado. Del total, el 93.99% no cuenta con una condena, el 89.7% no ha generado capturas, y el 77.15% se encuentra en etapa de indagación.

Los departamentos con mayor número de denuncias por corrupción sin condena son: San Andrés (99.1%), Guaviare (99%), Bolívar (98.5%), Putumayo (97.6%), La Guajira (97.5%),

<sup>18</sup> <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/SECRETARIA-DE-TRANSPARENCIA-REVELO-EL-PRIMER-MAPA-DE-LA-IMPUNIDAD-EN-COLOMBIA-230717.aspx>

Casanare (97.5%), Córdoba (97.2%), Vaupés (97.2%), Arauca (97%), y Sucre (96.8%).

En cuanto a los delitos sin capturas, los departamentos con mayor índice son: Vaupés (98.6%), Guaviare (98%), Guainía (96%), Boyacá (95.7%), Cundinamarca (95.4%), Putumayo (95.1%), Caldas (94.5%), Huila (94.4%), Casanare (94.1%), y Santander (94.1%).

Los departamentos con mayor impunidad en delitos asociados a la corrupción, es decir, sin condenas, son: San Andrés (99.1%), Guaviare (99%), Vaupés (98.5%), Arauca (97.6%), Casanare (97.5%), Putumayo (97.5%), La Guajira (97.2%), Córdoba (97.2%), Bolívar (97.2%), y Sucre (97%).

El análisis de los delitos asociados a la corrupción administrativa revela los siguientes datos: peculado por apropiación (26%), contrato sin cumplimiento de requisitos legales (24.6%), concusión (10.1%), cohecho por dar u ofrecer (9.8%), interés indebido en la celebración de contratos (7.4%), cohecho propio (3.7%), peculado por aplicación oficial diferente (3.5%), enriquecimiento ilícito (3.1%), tráfico de influencias de servidor público (2.4%), y peculado por uso (2.1%).

El mapeo realizado es el resultado de una investigación realizada entre los años 2010 y 2023, identificando así cuáles son los departamentos del país con los porcentajes más altos de procesos de delitos asociados a la corrupción.

En consonancia con lo anterior, se reportó un total de 27.582 casos, de los cuales, el 93,99% no tienen condena; el 87% son casos sin captura y el 77,15% están en proceso de indagación. Lo anterior deja en evidencia la falta de capacidad técnica por parte de las instituciones facultadas para ofrecer medidas de protección, para atender eficazmente las denuncias y más que todo para garantizar la protección de los/as denunciados, esto, en razón a que la falta de legislación en torno a la protección ha generado que el acceso a esta tenga exigentes requisitos entre los cuáles es necesario un proceso penal en curso y un fiscal asignado (Transparencia Colombia, 2020); debido a la complejidad de estos procesos, la legislación deja de lado el momento previo y en curso de la presentación de la denuncia, es decir, aquel en que el denunciante se encuentra en una posición de mayor vulnerabilidad.

En este punto, es de relevancia traer a colación lo afirmado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en el documento sobre “Costos de la corrupción en Colombia”<sup>19</sup>, la calidad de la información que producen los organismos de control sobre las investigaciones que versan sobre conductas contra la administración pública no

llena los estándares requeridos bajo las directrices de la Política de Gobierno Abierto, como tampoco se vislumbran acciones eficientes y eficaces en la prevención y control de ese fenómeno.

Adicionalmente, sostiene que: “(...) surge la duda de si en Colombia tanto los medios, como los organismos de control estatal, logran diferenciar claramente los malos manejos administrativos, las fallas en la ejecución de planes y programas en el ámbito de cada una de las instituciones del Estado, de lo que debe entenderse ciertamente por corrupción”.

Asimismo, según ÍNDICE DE CAPACIDAD PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN-AMERICAS SOCIETY COUNCIL OF THE AMERICAS<sup>20</sup>, el cual evalúa y clasifica a los países en función de la eficacia con la que combaten la corrupción, Colombia sigue enfrentando desafíos que afectan su capacidad para combatir la misma. El país ha estado en una trayectoria descendente de varios años en el Índice: su puntuación general cayó un 10% de 2019 a 2021.

El índice tiene en cuenta variables por categoría como: Independencia y eficiencia judicial; Independencia y eficacia de los organismos anticorrupción; Acceso a la información pública y transparencia general del Gobierno; Independencia y recursos de la Fiscalía General y de los agentes de investigación Nivel de conocimientos y recursos disponibles para combatir los delitos de cuello blanco; Calidad de los instrumentos de delación premiada Nivel de cooperación internacional en materia de orden público; Democracia e Instituciones Políticas; Calidad y aplicabilidad de la legislación sobre financiación de campañas Procesos Legislativos y de Gobierno; Calidad general de la democracia Sociedad Civil y Medios de Comunicación; Movilización de la sociedad civil contra la corrupción; Mejoras en la educación Calidad de la prensa y del periodismo de investigación Comunicaciones digitales y redes sociales.

Conforme al mencionado índice, Colombia, “a pesar de haber tenido una pequeña mejora en su puntuación general, Colombia cayó del séptimo al octavo lugar en el Índice. Colombia avanzó ligeramente en las categorías de sociedad civil y medios de comunicación y de capacidad legal, pero descendió un 6% en la categoría de democracia e instituciones políticas, manteniendo una tendencia a la baja en esa categoría desde 2019 y quedando por detrás de la media regional. Dentro de la categoría de capacidad legal, Colombia tuvo un retroceso del 20% en la variable que evalúa los organismos anticorrupción. Durante el mandato del Presidente Iván Duque, la independencia de las oficinas de la Contraloría General de la República y de la Fiscalía General de la Nación ha sido ampliamente cuestionada.

<sup>19</sup> <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/111.pdf>

<sup>20</sup> <https://www.as-coa.org/>

En enero, Duque promulgó un proyecto de ley anticorrupción de amplio alcance que aborda el papel de las empresas privadas en la facilitación y en la lucha contra la corrupción. Las nuevas medidas aumentan la probabilidad de que las empresas sean objeto de investigaciones por corrupción, pero algunos observadores afirman que la ley no aborda adecuadamente la influencia de los intereses especiales que existen en el Gobierno ni las deficiencias del sistema judicial. Colombia registró un descenso del 21% en la variable que evalúa la calidad y aplicabilidad de la legislación sobre financiación de campañas en un año electoral clave”.

### 3.1.1. Estudio de Impacto Fiscal

#### a. Impacto Fiscal en relación con las medidas provisionales de emergencia consagradas en el artículo 9° del proyecto de ley

Con relación a los delitos asociados a corrupción administrativa, de acuerdo con la información consignada en el Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) de la Fiscalía General de la Nación, entre el año 2010 a 2023, se ha reportado un total de **19.537 víctimas** de las tipologías asociadas a la corrupción administrativa, discriminado de la siguiente manera:

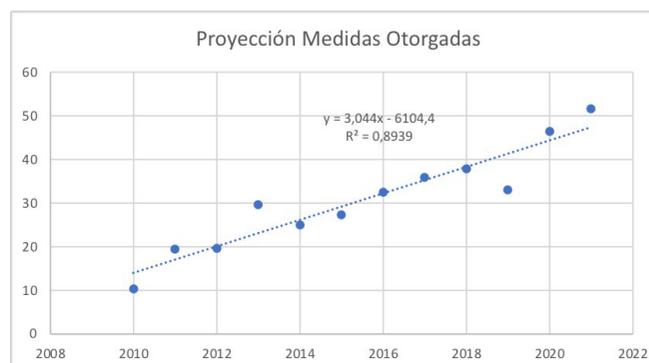
Año	Suma de TOTAL VICTIMAS
2010	417
2011	778
2012	783
2013	1188
2014	1001
2015	1092
2016	1298
2017	1439
2018	1517
2019	1325
2020	1861
2021	2064
2022	3184
2023	1590
<b>Total general</b>	<b>19537</b>

Por su parte, entre los 2008 y 2013 el 2.5% de las solicitudes de protección por hechos de corrupción fueron otorgadas<sup>3</sup>.

Por lo anterior y en aras de generar una estimación del costo potencial de las medidas Provisionales de Emergencia consagradas en el artículo nueve (9) del presente proyecto de ley, se ha calculado el número probable de las medidas provisionales de emergencia a otorgar anualmente, teniendo como variables:

- El número de víctimas relacionadas a delitos de corrupción administrativa proyectadas para el año 2023 (1590 víctimas)
- El porcentaje de medidas de protección efectivamente otorgadas (2.5%)

Año	Suma de TOTAL VICTIMAS	PROYECCION VICTIMAS 2.5%
2010	417	10
2011	778	19
2012	783	20
2013	1188	30
2014	1001	25
2015	1092	27
2016	1298	32
2017	1439	36
2018	1517	38
2019	1325	33
2020	1861	47
2021	2064	52
2022	3184	80
2023	1590	53
<b>Total general</b>	<b>19537</b>	<b>488</b>



Fuente: Secretaría de Transparencia.

El cruce de la mencionada información permitió estimar en 53 el número máximo probable de medidas de protección que se otorgarían en el año 2023, lo cual permite proyectar el posible impacto fiscal de las medidas de protección de carácter provisional de emergencia consagradas en el artículo 9° del proyecto de ley de protección a denunciantes por actos o hechos de corrupción, de la siguiente manera:

Medidas de protección provisionales de emergencia por un valor de 1 SMLMV	Medidas de protección provisionales de emergencia por un valor de 3 SMLMV
\$68.932.118	\$206.796.354

Lo anterior, representa dos bandas del presupuesto estimado, para el primer caso de un salario mínimo legal mensual vigente y para el segundo de 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

#### b. Impacto Fiscal en relación con gastos operacionales y administrativos de la Secretaría Técnica del SUPRAC

Las necesidades derivadas de la creación de la Secretaria Técnica del SUPRAC, serán atendidas por cinco (5) profesionales, los cuales serán vinculados bien sea por una modificación de la estructura de la planta de la Secretaria de Transparencia- Un (1) Profesional Especializado Grado 12 y Cuatro (4) Profesionales Grado 1; o por otro lado, a través de las modalidades y tipologías de las normas que rigen la contratación pública en Colombia, dependiendo de las necesidades establecidas.

<sup>3</sup> Transparencia por Colombia. La Denuncia de la corrupción y la protección al denunciante en Colombia.

Debido a lo anterior, generará un impacto fiscal mínimo clasificable en un costo marginal cuya proyección presupuestal ascienden a la suma aproximada \$357.400.696, discriminados de la siguiente manera:

CARGO	NUMERO	COSTO PROFESIONAL MENSUAL
Profesional Especializado Grado 12	1	\$ 6.046.910
Profesional Grado 1	4	\$ 13.528.148
<b>Total anual*</b>		<b>\$ 234.900.696</b>

\* Sin carga prestacional

**Fuente:** Escala salarial DAPRE

Los costos de planta se estiman de conformidad con lo señalado en el Decreto número 904 de 2023, en el cual se fijan las escalas de asignación básica de los empleos del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. A continuación, se presentan los costos relacionados por cada funcionario.

**Tabla 2. Costos por cada funcionario.**

De la misma manera, se desagregan para una mejor comprensión los costos de gastos generales proporcionales para la puesta en marcha de estos 5 profesionales que corresponderían a \$122.500.000, así:

Total, gastos generales	
Adquisición de bienes y servicios- computadores y puestos de trabajo	\$75.000.000
Adquisición bienes y servicios- otros	\$47.500.000
<b>TOTAL</b>	<b>\$122.500.000</b>

**Fuente:** DGPNN- MHCP

Adicionalmente, independiente de las necesidades que surjan en el desarrollo de la implementación del Sistema Unificado de Protección a Reportantes/Denunciantes de Actos de Corrupción- SUPRAC, la entidad determinará la viabilidad de recurrir a las modalidades de selección y las tipologías contractuales establecidas en el Estatuto General de la Contratación Pública, para la satisfacción de estas necesidades, lo que previamente justificará de acuerdo con el ordenamiento jurídico y en miras a la satisfacción del servicio público y el interés general.

Mediante este se tiene la intención de que, a través de un equipo especializado y exclusivo para el desarrollo de sus funciones, previo al traslado a la autoridad competente, estudien y analicen.

**3.2. Marco Normativo Nacional:**

La legislación nacional relacionada con la protección a denunciantes de corrupción es en realidad escasa y la órbita legal en la materia específica es dispersa y confusa, considerando que no hay una correspondiente al tema en específico. Por ejemplo, la Ley 1941 de 2018 presenta algunos lineamientos relacionados con la protección de testigos, víctimas y denunciantes, lo cual dio lugar a la creación desde el Ministerio del Interior a un programa de protección a dicha

población; no obstante, no acuñe específicamente a la protección de denunciantes de corrupción, teniendo presente las particularidades de estos casos, tales como la toma de represalias laborales y/o personales y la falta de un acompañamiento integral durante el proceso.

De igual forma, en el artículo 64 del Código de Procedimiento Penal y en el artículo 24 del Código Único Disciplinario se establece como obligatorio para los servidores públicos el denunciar delitos y faltas disciplinarias de los cuales se tenga conocimiento (Transparencia Colombia, p. 11, 2020); sin embargo, teniendo en cuenta el vacío legislativo en términos de la protección a denunciantes, los servidores públicos no cuentan con las garantías necesarias para cumplir con esta obligación en términos de protección, lo que podría traer consigo que muchos se abstengan de denunciar.

A pesar de que en los últimos años se han presentado reiteradas iniciativas al respecto, el panorama nacional es que no existe una legislación integral sobre el tema de la denuncia por corrupción, que contemple este tipo de situaciones tanto en el sector privado como en el sector público, que garantice agilidad y seguimiento en la denuncia y que, a su vez, tenga como pilar la protección del denunciante. (Transparencia Colombia, p. 13, 2020)

Inicialmente es importante mencionar que no existe una plena caracterización del denunciante o *whistleblower*, pues se contempla en la legislación nacional como único denunciante al servidor público; sin embargo, ya que se contempla la corrupción en un aspecto muy amplio, esta tiene cabida tanto en el ámbito público como el privado, por lo tanto, el denunciante pasa a ser un ciudadano común y corriente que no representa una población en riesgo o vulnerabilidad y por lo tanto, carece de protección y atención (Transparencia Colombia, 2020, p.25); adicionalmente en el contexto latinoamericano, el concepto *whistleblower* no cuenta con una traducción exacta, lo que ha dado paso a que se atribuya una connotación peyorativa en la que se entiende al alertador o denunciante como *sapo* o *soplón* y que se materializa en riesgos a su integridad.

Esta ausencia de caracterización explica la inexistencia de instituciones cuyo propósito sea la elaboración e implementación de proyectos y funciones específicas en relación con la protección de este grupo de personas que no implique su tipificación como víctimas o testigos en los casos de corrupción, ante esto, cifras alarmantes de Transparencia Colombia indican que: Entre 2016 y 2017 sólo una persona vinculada fue incluida al programa de protección víctimas y testigos en casos asociados con corrupción, por lo cual el descenso fue de 24 casos. Entre 2014 y 2015, a solamente un caso entre 2016 y 2017, situación que no encuentra ninguna explicación en los

informes públicos de la Fiscalía General. (2020, p. 20)

En ese orden de ideas, es necesario estructurar e implementar un marco normativo integral que se responsabilice de la protección de los denunciantes de hechos de corrupción a nivel nacional, que a su vez genere seguridad e incentive a lo/as ciudadanos a presentar las denuncias. Por eso el debate sobre el tema debe reflejarse en su aparición en el legislativo y a nivel institucional, garantizando su aplicación para quienes deseen denunciar sin importar el sector al que pertenezcan, ya que al introducir la protección a informantes al debate público se impulsa la coordinación del tema en las entidades, así como la necesidad de concertar estrategias de articulación en varias instituciones nacionales (Badel, 2016, p. 83). Es decir, la propuesta a nivel legislativo debe ir acompañada de la formalización e institucionalización de los mecanismos de protección al denunciante. Pese a la apertura de más canales de denuncia y la posibilidad de un acceso más simple a las plataformas que lo permiten, la incertidumbre frente al curso de la denuncia y la duración de algunos procesos, desmotivan a los ciudadanos al pretender presentar una denuncia. Más allá de los posibles impedimentos a nivel financiero o institucional sobre el avance satisfactorio de las denuncias interpuestas, es importante promover la difusión concreta y clara de la información, referentes a las etapas de la denuncia y el progreso de la investigación.

Asimismo, la elaboración de una normativa integral enfocada en la denuncia de hechos de corrupción y la protección del denunciante, debe ir acompañada de una política pública que incluya el aprendizaje colectivo de todos los actores involucrados, ampliando la responsabilidad de denuncia a toda la sociedad civil, no solo a los servidores públicos, como lo estipulan los códigos mencionados anteriormente. No obstante, es menester que la normativa integre los lineamientos para la protección adecuada de los denunciantes, específicamente de hechos de corrupción, teniendo en cuenta el balance general de las represalias laborales y personales de las cuales son víctimas los/as ciudadanos que se atreven a denunciar.

Con el fin de garantizar una protección adecuada para los denunciantes de hechos de corrupción, es indispensable incluir en la normativa el establecimiento de una protección jurídica específica, dada su condición de vulnerabilidad, al igual que la disposición de defender a los denunciantes de posibles represalias, contemplando a su vez la pertinencia de la aplicación de sanciones a aquellos que les ejecutan las acciones de retaliación y además, la incorporación de un acompañamiento y/o asistencia económica, social y psicológica durante el proceso en caso de que el denunciante lo requiera. (Transparencia Colombia, 2020, p. 35)

### 3.3. Marco normativo internacional y derecho comparado:

La construcción de un marco normativo integral es esencial para garantizar la protección de aquellos ciudadanos que decidan denunciar actos de corrupción, con el fin de evitar la toma de represalias personales y/o laborales en su contra, tal como se indica en el art. 33 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, correspondiente a la protección de los denunciantes, en el que se expresa que cada Estado “considerará la posibilidad de incorporar en su ordenamiento jurídico medidas apropiadas para proporcionar protección contra todo trato injustificado” (ONU, 2004) a los denunciantes. Uno de los casos más recientes a nivel internacional es la aprobación de la Directiva Europea 1937/2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, enfocada en los informantes y/o denunciantes de casos de corrupción, en la que además de buscarse el amparo legal para las personas implicadas, se pretendía llegar a una normatividad en común entre los países miembros de la Unión Europea, teniendo en cuenta que “el alcance y la protección del estatuto del informante o *whistleblower* han sido desiguales en cada ordenamiento jurídico en función de las obligaciones, derechos y garantías previas con que contaban los trabajadores” (De Gómez & Santamaría, 2020, p. 82). Es por ello por lo que, aunque diez miembros de la asociación contaban con garantías para los denunciantes antes de ser admitida la Directiva, en el resto de los países la protección era parcial y dependía del sector laboral.

La Directiva garantiza la protección de las personas que informen sobre infracciones relacionadas con la contratación pública, los productos y servicios financieros, la protección al medio ambiente, la salud pública, la protección de datos personales y de los consumidores, entre otros. Impone la implementación de canales de denuncia interna y seguimiento en primera instancia y, de ser necesario, designar autoridades competentes como canales de denuncia externa. Además, dispone de represalias y establece medidas de apoyo y protección frente a ellas, entre las que se encuentran asistencia financiera y apoyo psicológico en un proceso judicial (Dir. 1937/2019, 23 de octubre de 2019). Pese a aprobarse hace dos años, la ley no se ha implementado en más de 20 países miembros de la Unión Europea, que corren riesgo de sancionarse por incumplimiento.

Por otro lado, EE. UU. cuenta con uno de los marcos jurídicos más convenientes y antiguos en relación con la protección de los denunciantes de hechos de corrupción, en el que se encuentra *The Whistleblower Protection Act of 1989*, enmendado en el 2012, con el fin de fortalecer la seguridad de los trabajadores federales que divulguen evidencia(s) de fraude, despilfarro o

abuso, así como los recomendaciones para el trato y revelación de la información, con el fin de garantizar su inclusión en los lineamientos de protección del denunciante tras la divulgación de cualquier violación de la Ley (Whistleblower Protection Enhancement Act, 2012).

De igual forma, se halla la Ley Dodd-Frank de Reforma de Wall-Street y Protección al Consumidor, promulgada en el 2010, enfocada en los denunciantes del sector financiero, en la que se establece la posibilidad de recibir incentivos económicos por transmitir información a la Comisión de Bolsa y Valores, al igual que la revelación directa de los hechos, sin tener que llevar a cabo un proceso interno con anterioridad; a su vez, se determinó la tipificación penal de cualquier tipo de represalia (personal o laboral) al empleado que haya hecho la denuncia por parte su empleador, argumentando que los hechos infringían las leyes federales (Chalouat, Carrión-Crespo & Licata, 2019, p. 43).

En ese mismo sentido, la Ley Sarbanes-Oxley de 2002 complementa la protección de denunciantes en el sector financiero a la vez que endurece el control interno de las empresas. No obstante, es importante señalar que solo aplican para denunciantes las revelaciones hechas ante la Comisión de Bolsa y Valores y, a su vez, considerar algunas dificultades de la legislación ante la implementación de restricciones contractuales en las empresas para evitar que los trabajadores deseen denunciar (ibid.), pese a que la comisión prohibió estas disposiciones.

En el caso de Canadá, rige *The Public Servants Disclosure Protection Act* implementado en el 2007, el cual abarca a aproximadamente 400.000 servidores públicos, considerando que algunas entidades estatales cuentan con sus propios mecanismos para lidiar con casos de corrupción (Office of the Public Sector, 2021), la ley les permite a los trabajadores revelar información que, a su criterio, demuestra que hubo, puede llevarse a cabo algún delito o se instó a que ello/as hicieran parte de este y les garantiza protección en contra de represalias que puedan tomarse en su contra tras denunciar.

Esta ley también ampara a determinada población que no pertenece propiamente al sector público, como algunos contratistas externos y, aunque en primera instancia los trabajadores deben acudir a los procesos internos de la entidad para hacer el reporte correspondiente, es posible acudir directamente a la Comisión de Integridad del Sector Público. Durante el proceso, se garantiza el anonimato del denunciante y en caso de ser objeto de represalias, es necesario informar en la Comisión de Integridad en un plazo de 60 días, en los que, de ser confirmadas las contramedidas por parte del empleador, se procederá con una compensación al denunciante y/o la sanción disciplinaria correspondiente según la retaliación (Government of Canadá, 2008).

Se hace importante resaltar, que Colombia como miembro de la Organización de los Estados Americanos OEA, ha ratificado sus diferentes Convenciones como estado miembro, dentro de estas, encontramos la Convención Interamericana contra la Corrupción, la cual fue aprobada mediante la Ley 970 de 2005 *Por medio de la cual se aprueba la “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en Nueva York, el 31 de octubre de 2003*, el cual ilustra sobre la protección a los funcionarios públicos como también a los particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, siendo su artículo III de las Medidas Preventivas donde los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:, numeral 8:

*“...Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno...”*

- **Experiencias en América Latina:**

**Chile:** Cuenta con un sistema para la protección de denunciantes en el ámbito penal y otro para el ámbito administrativo. El sistema penal considera un mecanismo de protección de denunciantes de carácter general aplicable para cualquier persona que invoque o que se encuentre inmerso en algún proceso de investigación o juzgamiento de tipo penal por cualquier tipo de delito, y con una legislación especial para la protección de denunciantes de corrupción vinculada principalmente al área administrativa. Este sistema está regulado en diversas normas, la Constitución de la República dispone que corresponde al Ministerio Público la adopción de medidas para proteger a las víctimas y a los testigos, evidentemente en el marco de un proceso penal, la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público “corresponderá al Fiscal Nacional dictar las instrucciones generales que estime necesarias para el adecuado cumplimiento de las tareas de protección de las víctimas y testigos”.

El Ministerio Público chileno ha creado una unidad administrativa especial, la División de Atención a las Víctimas y Testigos en la Fiscalía Nacional y Unidades Regionales de Atención a Víctimas y Testigos (URAVIT), otra norma de suma importancia es el Código Procesal Penal que reitera el deber que asiste al Ministerio Público de proteger a las víctimas en todas las etapas del procedimiento penal, disponiendo además que los Tribunales tienen la obligación de garantizar la vigencia de los derechos de las víctimas durante el procedimiento, dispone la obligación de los fiscales de adoptar en cualquier etapa de los procedimientos penales medidas de protección

para las víctimas de los delitos a fin de facilitar su intervención en los procedimientos.

En cuanto a las medidas de protección, las normas chilenas han establecido un amplio abanico de posibilidades que son posibles de ser agrupadas en medidas autónomas que no requieren de autorización judicial y medidas que sí requieren de autorización judicial: A) Medidas autónomas de protección: • Medidas de protección policial como la vigilancia, entre otras ad hoc. • Mecanismos o instrumentos de llamados de emergencia implementadas por el Ministerio Público en el domicilio del protegido. • Cambio de domicilio temporal o definitivo. • Cambio de número telefónico. • Aseguramiento y defensas a la estructura del domicilio del sujeto. • Entrega de teléfonos celulares. B) Medidas de protección que requieren autorización judicial: • Medidas cautelares personales como prisión preventiva del imputado. • Prohibición de frecuentar lugares o personas. • Cambio de identidad. • Diversas medidas de protección en el juicio oral, tales como la reserva de la identidad, impedir el acceso u ordenar la salida de personas determinadas de la sala donde se efectuare la audiencia, privacidad y reserva de la audiencia, entre otros. En el ámbito administrativo el marco normativo chileno ha adoptado una legislación sobre protección de denunciantes de corrupción que está vigente desde el año 2007, la Ley 20.205 aprobada como la “ley que protege al funcionario que denuncia irregularidades y faltas al principio de probidad”. Si bien tiene una nomenclatura específica relacionada con los actos de corrupción en realidad es una modificatoria al Estatuto Administrativo (Ley 18.834), al Estatuto Administrativo para funcionarios Municipales (Ley 18.883) y a la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (Ley 18.575) que de forma general señala el deber de los funcionarios públicos de denunciar hechos de corrupción de los que tuvieran conocimiento.

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

A su vez, de acuerdo con la Ley 18.575: “El interés general exige el empleo de medios idóneos de diagnóstico, decisión y control, para concretar, dentro del orden jurídico, una gestión eficiente y eficaz. Se expresa en el recto y correcto ejercicio del poder público por parte de las autoridades administrativas; en lo razonable e imparcial de sus decisiones; en la rectitud de ejecución de las normas, planes, programas y acciones; en la integridad ética y profesional de la administración de los recursos públicos que se gestionan; en la expedición en el cumplimiento de sus funciones legales, y en el acceso ciudadano

a la información administrativa, en conformidad a la ley”. Es de advertir que el sistema de protección de denunciantes chileno otorga medidas de protección a los posibles denunciantes de corrupción por el sólo hecho de serlo. Estos derechos son: • No ser objeto de las medidas disciplinarias de suspensión o destitución. • No ser objeto de traslado de localidad o de función. • No ser objeto de calificación por parte del superior jerárquico. Una limitación a considerar es que estos derechos son aplicables a partir del momento de la denuncia y son extensibles hasta 90 días después de realizada la investigación y sanción de la denuncia. Un segundo grupo de medidas de protección están referidas a la provisión de garantías durante el desarrollo del proceso de investigación administrativo en el que es posible solicitar la reserva de la identidad, así como de los documentos e información que el denunciante pudiera prestar. Un aporte importante de la experiencia chilena es la regulación de la denuncia fraudulenta o infundada que está sujeta a sanción y que, de ser el caso, puede llegar a ser la destitución del denunciante con relación a su ámbito de aplicación debe mencionarse que está restringido al sector público. También existen servidores públicos exentos o no regidos por el Estatuto Administrativo, como las empresas estatales, instituciones de Defensa Nacional, Contraloría General de la República y del Banco Central, personas contratadas bajo régimen de honorarios (contratos civiles), exfuncionarios, empleados de confianza, Carabineros de Chile, entre otros, tampoco están cubiertos bajo la protección de denunciantes de la ley chilena. Esta característica ha sido reiteradamente ratificada por la Contraloría General de la República a través de diversa jurisprudencia administrativa rechazando cualquier posibilidad de que se apliquen las protecciones en el caso de que no concurren servidores del Estado.

En relación con resultados concretos, debe mencionarse que, en el ámbito penal durante el primer trimestre del 2013, de acuerdo a la información estadística proporcionada por la Fiscalía de la Nación, han ingresado a su programa de protección de víctimas y testigos un total de 354 personas relacionadas con delitos contra los funcionarios públicos. Finalmente, debe mencionarse que, en el Informe de Chile sobre el examen de la implementación de la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción, los expertos de El Salvador y de Ucrania participantes han considerado que en el ámbito penal “*El marco legal de Chile parece estar conforme con la disposición bajo examen*”. Asimismo, respecto al ámbito administrativo, se señala que es una limitación el ámbito de aplicación de la norma limitado a los funcionarios públicos. A este respecto: “*Se recomienda a Chile considerar la posibilidad de otorgar un sistema de protección similar al establecido por la Ley 20.205, respecto a sujetos que no sean*

*funcionarios públicos en la medida que estos denuncien antes las autoridades competentes hechos relacionados con delitos tipificados con arreglo a la Convención”.*

**México:** Es un país que cuenta con un sistema de protección judicial general y uno para la protección de denunciantes de corrupción en el ámbito administrativo. En el ámbito penal el reconocimiento legal se encuentra en el Código Federal de Procedimientos Penales y alcanza a las víctimas del delito, asignándose al Ministerio Público la competencia de dictar todas las medidas y providencias necesarias para proporcionarles seguridad y auxilio. A partir del año 2012, México cuenta con una especial que es la Ley Federal para la Protección de Personas que intervienen en el Procedimiento Penal especial que complementa la ley contra la delincuencia organizada y establece programas de protección para aquellas personas que se puedan encontrar en situaciones de riesgo a causa de su participación en un proceso de naturaleza penal siendo aplicable a víctimas, ofendidos, testigos, testigos colaboradores, peritos, policías, Ministerios públicos, jueces y miembros del Poder Judicial.

Entre las medidas de seguridad para los testigos se considera su salvaguarda física, psicológica, patrimonial y familiar, custodia policial, reubicación de domicilio y, previo acuerdo del procurador, se podrá autorizar el cambio de identidad de la persona protegida. En el ámbito administrativo la República de México, en el mes de abril del año 2011, ha adoptado una legislación especial sobre el tema a través de la modificatoria de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. En general, esta modificatoria normativa buscaba fortalecer el marco jurídico que regula las responsabilidades de los servidores públicos planteando crear condiciones para incentivar y favorecer las denuncias de los servidores públicos y particulares que conozcan de prácticas ilegales y contravengan los principios que rigen el ejercicio de la función pública. La norma establece disposiciones orientadas a proteger a denunciantes y personas que aporten información sobre el posible incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, disponiéndose que la Secretaría de la Función Pública establezca normas y procedimientos para que las denuncias se atiendan con oportunidad y eficiencia. Para ello establece la obligación de abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona a los posibles quejosos o denunciantes, y a quien pueda informar en los procedimientos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos otorgada a los contralores internos y titulares de las áreas de auditoría, de quejas y responsabilidades, para requerir cuando lo consideren necesario información o datos relacionados con la información proporcionada

por los denunciantes y personas que hayan aportado información relacionada con presuntos actos de corrupción. También considera como innovaciones la posibilidad de presentar denuncias en forma anónima, siempre y cuando contengan datos o indicios que permitan dilucidar o identificar a posibles infractores o responsables de actos de corrupción en el servicio público. Cabe resaltar que esta norma no establece medidas de protección específicas, sino que establece un conjunto de beneficios y supuestos que incentivan las posibles denuncias de actos de corrupción. No obstante, la Ley Federal de Justicia Administrativa de la Función Pública prevé que se puedan otorgar medidas que garanticen la conservación de las condiciones laborales de los quejosos o denunciantes, como la inamovilidad del puesto, entre otras.

Quienes se acojan a esta modalidad de protección no recibirán prestación o recompensa económica. Hasta mayo de este año eran reservados y una reciente resolución del Instituto Federal de Acceso a la Información dispuso que la Procuraduría General de la República entregue información sobre los programas de protección de testigos determinándose que, desde 2006 a 2012, se usaron 178.261.493 pesos, para cubrir gastos relacionados con la protección de testigos colaboradores. Asimismo, en el mismo periodo de tiempo hubo un total de 557 testigos colaboradores y/o testigos. Sobre una valoración general del sistema mexicano de protección de denunciantes es importante conocer que en el año 2011, en el marco de las evaluaciones periódicas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre la implementación de la Convención Anti-Cohecho, Eslovenia y España recomendaron a México establecer un marco normativo específico para la protección de denunciantes de corrupción, cuestionando el marco actual y la posición oficial del país que consideró que el actual sistema era suficiente: “Los examinadores consideramos que México no provee de adecuada protección a los denunciantes (...) recomendamos a México que apruebe una ley para proteger denunciantes en el sector público y el sector privado”.

**Perú:** En el caso peruano hay una legislación general para varios delitos penales y una legislación especial para proteger a denunciantes administrativos. Desde 2010, con la vigencia del Nuevo Código Procesal Penal, rige una nueva normatividad para proteger a denunciantes en el ámbito penal que se complementa con las leyes de colaboración efectiva del país. De acuerdo con estas normas, la responsabilidad de la implementación de las medidas de protección recae en el Ministerio Público a través del “Programa de Asistencia a Víctimas y Testigos” cuyo propósito es apoyar la labor fiscal brindando a la víctima y al testigo asistencia legal, psicológica y social, a fin de cautelar su testimonio y participación

en el proceso ante posibles riesgos o represalias generados por su participación en un proceso penal. Según el Código Procesal Penal, las medidas de protección se aplican a testigos, peritos, colaboradores y son extensibles a su cónyuge, conviviente, ascendientes, descendientes y hermanos. En cuanto a las medidas de protección, la legislación peruana ha considerado dos grupos distintos. Un primer grupo de medidas generales, como por ejemplo la protección policial, cambio de residencia, ocultación de paradero, reserva de identidad, uso de medios tecnológicos y mecánicos para evitar la identificación del protegido, fijación de sede judicial para notificaciones a la Fiscalía.

El segundo grupo se refiere a medidas adicionales, como evitar que se tomen imágenes de los protegidos, traslado en vehículos con custodia, uso de ambientes reservados para sus declaraciones, emisión de nuevos documentos con nueva identidad, apoyo económico en caso de cambio domiciliar o de trabajo, entre otros. En el ámbito administrativo, desde el año 2010 Perú cuenta con una ley especial que regula la protección de denunciantes. La Ley 29542 ley de protección al denunciante en el ámbito administrativo y de colaboración eficaz en el ámbito penal, actualmente bajo implementación de la Contraloría General de la República y el Ministerio Público. En cuanto a su ámbito de aplicación esta ley puede aplicarse a cualquier entidad pública independientemente del nivel de Gobierno o de su naturaleza bastando demostrar que se encuentra regida bajo las normas del Derecho Público. En cuanto a los beneficiarios alcanza a funcionarios y servidores públicos sin importar su modalidad o régimen de contratación, exfuncionarios y exservidores públicos y cualquier ciudadano que hubiera conocido los hechos de corrupción. Como excepciones se encuentran hechos que afecten directamente a la defensa nacional, el orden interno y las actividades de inteligencia con excepción de las denuncias referidas a los procesos de adquisición o mantenimiento de equipos, bienes o servicios, hechos que afecten la política exterior del país, hechos que se hayan conocido o sustentados en violación de derechos humanos como por ejemplo la intimidad o el secreto profesional o personas que ya estén protegidas o beneficiados con otras leyes especiales.

Un aspecto esencial de este sistema es que concentra en la Contraloría General de la República las denuncias, calificación y otorgamiento de medidas de protección. Esto es importante porque esta entidad es autónoma de las entidades ejecutivas, lo que evita posibles conflictos de interés al dar las medidas de protección y da un mayor margen de imparcialidad a las autoridades de control. En cuanto a las medidas de protección, al ser un sistema concentrado administrativo, se refieren principalmente a medidas de protección laboral que buscan proteger a los denunciantes de hostilidades relacionadas con su denuncia.

Así, se protegerá a todos los denunciantes para evitar hostilidades en su centro de trabajo, no pudiendo ser cesado, despedido o removido de su cargo por la denuncia calificada y admitida independientemente de su modalidad contractual. En el caso de la modalidad de contratación civil o Contratación Administrativa de Servicios (CAS), el contrato o su renovación, de haberse producido esta, no se suspende por causa de la denuncia realizada. De producirse hostilidades, el denunciante tiene la posibilidad de recurrir a la Contraloría General para que esta solicite al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo realizar una inspección laboral correspondiente. Si dicho Ministerio constata el acto de hostilización, la conducta del funcionario que lo realizó es considerada una falta grave, siendo esta una causal de despido justificado, conforme a la ley.

Finalmente, si en el transcurso de la investigación se llegase a determinar que existen delitos, la Contraloría General de la República remitirá la denuncia y lo investigado al Ministerio Público para realizar las acciones del caso. Otra norma importante sobre el particular es el Código de Ética de la Función Pública que claramente señala que cada institución debe crear mecanismos internos al interior de cada entidad para proteger a los posibles denunciantes de actos de corrupción. En cuanto a resultados efectivos, en el ámbito penal, sobre el total de usuarios derivados a las Unidades Distritales de Asistencia a Víctimas y Testigos de las Fiscalías Especializadas en delitos de Corrupción, ubicados en los distritos judiciales de Lima, Lima Sur, Lima Norte y Callao, en el 2011 se han registrado 6 casos de protección a testigos en el ámbito de los delitos de corrupción. Uno en el ámbito de una investigación por peculado y los otros 5 en el ámbito de investigaciones por corrupción de funcionarios; mientras que en el año 2012 se han registrado 15 casos de protección a testigos, todos relacionados con delitos de corrupción de funcionarios públicos. Con relación a las medidas de protección, sobre el total de usuarios derivados a las Unidades Distritales de Asistencia a Víctimas y Testigos de las Fiscalías Especializadas en delitos de corrupción, ubicados en los distritos judiciales de Lima, Lima Sur, Lima Norte y Callao, en el 2011 se han otorgado 13 medidas de protección por los fiscales de los que 7 medidas fueron de protección policial, 3 medidas de reserva de identidad, 3 medidas de fijación como domicilio la sede de la Fiscalía competente; mientras que en el año 2012 se han otorgado 24 medidas de protección por casos de corrupción de las que 13 corresponden a protección policial, 3 a reserva de identidad, 6 a reserva del domicilio y 2 a reubicación laboral.

En el ámbito administrativo no se cuenta con información que permita evaluar la utilidad de la protección de denunciantes implementada por la Contraloría General de la República<sup>21</sup>.

A propósito, es pertinente traer a colación el informe de la Organización de Estados Americanos (OEA) sobre buenas prácticas en el que diferentes países de la región como Paraguay y Bolivia compartieron sus experiencias en la implementación de un sistema específico de seguimiento de denuncias y protección a denunciantes por presuntos actos o hechos de corrupción, así:

**Paraguay:** Implementó un Portal de Denuncias Anticorrupción y Sistema Informático de Registro y Seguimiento de Causas Penales, Sumarios Administrativos e Investigaciones Preliminares sobre supuestos hechos de corrupción en las Instituciones Públicas (SSPS), con el fin de ofrecer a la ciudadanía una herramienta adecuada para la formulación de denuncias de hechos de corrupción. Adicionalmente, creó el “Portal de Denuncias Anticorrupción”, alojado en el sitio web [www.denuncias.gov.py](http://www.denuncias.gov.py), y es gestionada a través del SSPS. El Portal de Denuncias Anticorrupción es una herramienta a través del cual los ciudadanos pueden denunciar, bajo un sistema de protección de datos del denunciante, supuestos hechos de corrupción que afectan a Instituciones Públicas, cometidos por funcionarios dependientes del Poder Ejecutivo, e instituciones adheridas al portal por convenio con la SENAC. Mientras que el SSPS, es una herramienta de gestión de las denuncias registradas en el Portal de Denuncias Anticorrupción, de único acceso para los funcionarios responsables de tramitar las denuncias y se constituye en un canal fundamental entre estos funcionarios y la SENAC. Es importante destacar que el Portal de Denuncias Anticorrupción le ofrece al ciudadano la posibilidad de realizar un seguimiento a la denuncia efectuada, cumpliendo de esta manera con la transparencia en la gestión por parte de la SENAC y el control ciudadano sobre la misma, es por ello, que el Portal de Denuncias Anticorrupción es considerada una herramienta de buena práctica desarrollada en el Paraguay (OEA MESICIC, 2022).

**Bolivia:** Este país, en su informe dejó claro que la correcta implementación de los programas de protección a denunciantes de hechos de corrupción, sean servidores públicos o ciudadanos particulares, ha permitido lograr resultados importantes con relación a la política de persecución penal desarrollada por el Ministerio Público, debido a que la forma ordenada y ágil de definición de los procedimientos y la claridad en los roles de los diferentes actores, es determinante para reducir

los tiempos de adopción, aspecto que permite en forma casi inmediata iniciar con la recolección de la información del denunciante y paralelamente garantizar su seguridad y de su entorno familiar cercano. Uno de los obstáculos más frecuentes tiene que ver con la cooperación requerida a otras instituciones, las cuales no siempre actúan de forma diligente en el cumplimiento de la medida de protección resuelta por la DPVTMMP, que a su vez constituye un desafío que es importante lograr a efectos de que las medidas de protección sean integralmente adoptadas y efectivas para sus beneficiarios (OEA MESICIC, 2022).

### 3. ELEMENTOS DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene en cuenta una pluralidad de fuentes de información como índices estadísticos y guías para la protección de denunciantes, para llevar a cabo una intervención integral en la regulación de la corrupción en Colombia, con enfoque preventivo.

De acuerdo con los estándares internacionales los elementos esenciales para un Sistema de Protección de Denunciante eficiente y eficaz son los siguientes:

- Manejo de Información que garantice la confidencialidad y la reserva. Inclusive que contemple la opción de denuncias anónimas, a través de canales seguros.
- Protección al denunciante de buena fe, y con sanciones claras para el denunciante de mala fe.
- Medidas de protección y prevención de represalias.
- Indemnización por daños y perjuicios cuando se acredite el daño por ocasión de la denuncia.

En consecuencia, es fundamental que los sistemas de protección de denunciantes no impongan condicionantes estrictos que limiten o afecten la realización o viabilidad de posibles denuncias (Amoedo, Revista Internacional de Transparencia e integridad, 2017).

Adicionalmente, determinar de forma clara y precisa los criterios de admisibilidad o inadmisibilidad de las denuncias presentadas, es clave para garantizar los derechos de los denunciantes y el funcionamiento efectivo del Sistema implementado.

Tal como se hizo referencia previamente, se optó por enunciar los delitos asociados a la corrupción, ya que de esta manera se facilitaría al denunciante la identificación del supuesto de hecho que se corresponde con la información que pretende comunicar y se limitaría a su vez la realización de denuncias espurias o intrascendentes.

Entre las recomendaciones, se propone una *unificación terminológica y normativa, siendo la terminológica en cuanto a la nomenclatura*

<sup>21</sup> Sistema de denuncias y de protección de denunciantes de corrupción en América Latina y Europa, Franz Chevarría Martha Silvestre, Documento de Trabajo N.º 2 Serie: Análisis Área: Institucionalidad Democrática, Madrid, noviembre 2013.

utilizada y la normativa en relación a las medidas incluidas en las diversas leyes. Ello facilitará la aplicación y conocimiento de las mismas y ofrecerá al denunciante una protección sólida sin importar la administración o región a la que pertenezca (Amoedo, Revista Internacional de Transparencia e integridad, 2017).

¿A quién se protege?

A cualquier persona que haya revelado información que ponga en evidencia presuntos actos o hechos de corrupción de acuerdo con el Ordenamiento Jurídico Colombiano. Por tanto, se considera denunciante toda persona que, de buena fe, denuncia a las autoridades competentes sobre hechos relacionados con corrupción. Esta puede provenir de una persona sin que medie relación laboral entre el o la denunciante y el o la denunciado (denuncia ciudadana) o puede darse el marco de una relación laboral.

Una de las falencias que se generan en la efectiva protección del denunciante, es la ausencia de una definición ampliada de este, que cubra no solo a empleados públicos, sino a los del sector privado, o cualquier otro trabajador que este por fuera de la relación habitual empleado- empleador, ya que los hechos de corrupción no son exclusivos del sector público. Es por esto que en el artículo 2º del proyecto de ley se refiere específicamente al alcance de los presupuestos contemplados en la norma, en aras de tener un foco de acción más amplio que coadyuve a la política anticorrupción en Colombia y destacar el nivel de importancia del denunciante en la sociedad y en la cultura de la integridad. Por tanto, se pretende normalizar la acción denuncia e incentivar a otros a hacerlo (Amoedo, Revista Internacional de Transparencia e integridad, 2017).

Es importante tener en cuenta la cualidad de la persona que presenta el reporte o la denuncia. En ese sentido, puede ser una persona con un vínculo contractual diferente a un derecho laboral o un contrato laboral. En consecuencia, el proyecto de ley también engloba a los **CONTRATISTAS Y PRESTADORES DE SERVICIOS** en atención a la garantía de los derechos constitucionales al trabajo, Económicos, dignidad humana y Libre Desarrollo de la personalidad.

Por tanto, de forma análoga, se propone desarrollar la figura establecida por la Corte Constitucional para las mujeres en estado de embarazo que sean contratistas, en el que de acuerdo con la jurisprudencia opera cuando se constate que: i) persiste la necesidad institucional de contar con esos servicios y ii) que la contratista gestante ha cumplido cabalmente sus obligaciones.

Con respecto a eso el Ministerio del Trabajo ha manifestado la imposibilidad de que el empleador o contratante desvincule unilateralmente ninguna trabajadora o contratista que se encuentre en estado de embarazo o periodo de lactancia, ni siquiera bajo el supuesto de una justa causa de

terminación o argumentado el vencimiento del término pactado, sin previa autorización por parte del Inspector del Trabajo para tal fin, pues como lo dijo la Corte, la protección a la mujer en estado de embarazo protege su gestación y su periodo de lactancia sin importar la relación laboral que se tenga o la modalidad del contrato que se suscriba.

En ese sentido, la figura o fuero especial reforzado para contratistas que hayan denunciado un presunto hecho o acto de corrupción y que por motivo de este se presenten retaliaciones afectando directamente la ejecución de su contrato, podría disponer la obligación de una autorización previa del Ministerio del Trabajo para la terminación anticipada del contrato. Es claro que no es viable jurídicamente mantener una obligación de renovar el contrato dada la naturaleza o definición legal del mismo.

Lo anterior, en aras de proteger los bienes jurídicos tutelados de los derechos al trabajo, que en términos de la Corte Constitucional se predica: *“El trabajo como derecho, implica una regulación fundada en la libertad para seleccionarlo, por lo que, salvo las restricciones legales, consiste en la realización de una actividad libremente escogida por la persona dedicando a ella su esfuerzo intelectual o material, sin que puedan impedírselo los particulares ni el Estado a quien, por el contrario, le compete adoptar las políticas y medidas tendientes a su protección y garantía.”*; desarrollo de profesión y u oficio y derechos económicos del contratista que se encuentra en una situación de especial indefensión o vulnerabilidad en los supuestos descritos.

Asimismo, también se estaría actuando conforme al artículo 53 de la Constitución Política, el cual reza: *“Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad”*.

Lo anterior, iría también en concordancia con el Objetivo Desarrollo Sostenible número 8 *“Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”*

Sin embargo, es importante dejar claro que este procedimiento para evaluar las medidas de protección al contratista no debe significar per se el reconocimiento de derechos laborales, ya

que el reconocimiento de un contrato realidad bajo condiciones laborales solo lo puede hacer un Juez de la República al encontrarse probada la subordinación, entre otros aspectos. Es una acción garantista y protectora concentrada en las personas que por la naturaleza de su contrato y en la ejecución de este tengan acceso a información privilegiada que permita evidenciar posibles conductas de corrupción e incentivar su denuncia para hacerle frente a la impunidad y a la cultura de aceptación generalizada de este tipo de delitos.

De acuerdo con lo esbozado por la Unión Europea en el marco regulatorio de protección de denunciantes de presuntos actos de corrupción, la razón subyacente para prestarles protección es su vulnerabilidad económica frente al contratante. Cuando no existe tal desequilibrio de poder relacionado con el trabajo, por ejemplo, en el caso de demandantes ordinarios o testigos, no es necesaria la protección frente a represalia.

*“Por lo tanto, la protección debe concederse también a los trabajadores que se encuentran en relaciones laborales atípicas, incluidos los trabajadores a tiempo parcial y los trabajadores con contratos de duración determinada, así como a las personas con un contrato de trabajo o una relación laboral con una empresa de trabajo temporal, relaciones laborales precarias en las que las formas habituales de protección frente a un trato injusto resultan a menudo difíciles de aplicar. El concepto de «trabajador» también incluye a los funcionarios, a los empleados del servicio público, así como a cualquier otra persona que trabaje en el sector público.*

*Dichas categorías de personas, que incluyen a los trabajadores que prestan servicios por cuenta propia, los profesionales autónomos, **los contratistas, subcontratistas** y proveedores, suelen ser objeto de represalias, que pueden adoptar la forma, por ejemplo, de finalización anticipada o anulación de un contrato de servicios, una licencia o un permiso, de pérdidas de negocios o de ingresos, coacciones, intimidaciones o acoso, inclusión en listas negras o boicot a empresas o daño a su reputación”.*

Por agregación, el proyecto de ley también hace una mención expresa a los **PERIODISTAS** y demás personas que con ocasión de su oficio o profesión obtenga información privilegiada relacionada con un presunto hecho o acto de corrupción y que pueden ser también víctimas de represalias, por lo que también será sujeto de la protección del sistema.

Lo anterior, de conformidad con las sugerencias y preocupación manifestada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE (2019, p. 57), en el que se instó a Colombia que regulara, como un asunto prioritario, las protecciones idóneas para los denunciantes por acto de soborno.

¿De quién se protege?

De cualquier tipo de actor, sea interno o externo a la organización y/o institución, que de forma culposa o dolosa pueda afectar la estabilidad laboral, así como la integridad física y emocional.

¿De qué se protege?

De cualquier tipo de actuación culposa o dolosa que pueda atentar contra la estabilidad laboral, así como la integridad física y emocional.

En este punto, es pertinente resaltar que la situación de riesgo debe ser entendida como un **PELIGRO GRAVE E INMINENTE O EN PRESENCIA DE UN RIESGO DE DAÑO IRREVERSIBLE (AMENAZA, EVITAR PERJUICIO IRREMEDIABLE)**, a propósito, la jurisprudencia ha planteado:

*“Que exista un riesgo probable de que la protección del derecho invocado o la salvaguarda del interés público pueda verse afectado considerablemente por el tiempo transcurrido durante el trámite de revisión, esto es, que haya un peligro en la demora (periculum in mora)<sup>22</sup>.*

Conforme a estos criterios, la Corte ha conceptualizado el perjuicio irremediable, así:

*“(…) De acuerdo con la doctrina constitucional pertinente, un perjuicio irremediable se configura cuando el peligro que se cierne sobre el derecho fundamental es de tal magnitud que afecta con inminencia y de manera grave su subsistencia, requiriendo por tanto de medidas impostergables que lo neutralicen. Sobre las características jurídicas del perjuicio irremediable la Corte dice en su jurisprudencia lo siguiente:*

*En primer lugar, el perjuicio debe ser inminente o próximo a suceder. Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño. En segundo lugar, el perjuicio ha de ser grave, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de determinación jurídica. En tercer lugar, deben requerirse medidas urgentes para superar el daño, entendidas éstas desde una doble perspectiva: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las particularidades del caso. Por último, las medidas de protección deben ser impostergables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable.*

La jurisprudencia ha destacado que cuando se trata de esta hipótesis (situación de riesgo), el accionante deberá acreditar: *“(i) una afectación inminente del derecho -elemento temporal respecto al daño-; (ii) la urgencia de las medidas para remediar o prevenir la afectación; (iii)*

<sup>22</sup> Corte Constitucional Auto 259 de 2021 Referencia: Expediente T-8.012.707.44 Magistrada sustanciadora: DIANA FAJARDO RIVERA.

la gravedad del perjuicio -grado o impacto de la afectación del derecho-; y (iv) el carácter impostergable de las medidas para la efectiva protección de los derechos en riesgo”.

### Acceso a la denuncia

De acuerdo con la línea seguida por la Unión Europea, las autoridades competentes deben prestar a los denunciantes el apoyo necesario para que puedan disponer de protección efectiva. En particular, deben facilitarles las pruebas o documentación de otro tipo que sean necesarias para confirmar ante otras autoridades u órganos jurisdiccionales que se ha producido una denuncia externa. En determinados contextos nacionales y en ciertos casos, los denunciantes pueden gozar de formas de certificación que acrediten que cumplen las condiciones de las normas aplicables. No obstante, tales posibilidades, deben tener acceso efectivo a control judicial, de tal forma que sean los órganos jurisdiccionales los que decidan, sobre la base de todas las circunstancias particulares del asunto, si cumplen las condiciones de las normas aplicables.

En esa misma línea, afirma que es importante imponer una obligación clara a las autoridades competentes para que realicen el seguimiento efectivo de las denuncias recibidas, ya que es crucial para generar confianza en la eficacia del sistema de protección de los denunciantes y reducir la probabilidad de que se produzcan nuevas denuncias por los mismos hechos o revelaciones públicas innecesarias (Nash, Contreras y Bascur, Universidad de Chile, 2013).

Es igualmente fundamental facilitar el acceso público a la información pertinente y de fácil comprensión. Muchos potenciales denunciantes no presentan formalmente una denuncia o no utilizan los canales adecuados, lo cual puede generar retrocesos, debido a la falta de conocimiento e información sobre el sistema de denuncia y las posibles medidas de protección disponibles. Por lo tanto, en el proyecto se incluye la obligación para las entidades públicas de implementar una política pedagógica relevante dirigida a toda la población.

### Represalias:

Los denunciantes de todo tipo pueden verse en situaciones de gran riesgo personal y profesional cuando denuncian actos de corrupción o cooperan con las autoridades con el fin de enfrentar cualquier forma de práctica ilícita. Sin embargo, las investigaciones realizadas al respecto muestran asimismo que las personas están dispuestas a correr riesgos si creen que su acción tendrá trascendencia, porque este es el factor crucial a la hora de decidir si colaborarán o no con el sistema<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Por ejemplo, la conclusión reiterada de las encuestas de empleados federales en los Estados Unidos, realizadas en el decenio de 1980, fue que ese temor a la represalia ocupaba solo el segundo lugar entre las razones por las que

Con el fin de orientar nuevas reformas y el proceso de adopción de decisiones, sería interesante y muy valioso proseguir las investigaciones en esta esfera, incluida la percepción que el público tiene de los denunciantes, el efecto de los cambios en las políticas y la legislación y el análisis de ejemplos de casos. A continuación, se presenta una lista no exhaustiva a manera de ejemplo de las posibles formas de trato injusto o actos de represalia<sup>24</sup>:

1. Coerción, intimidación o acoso del denunciante o de sus familiares
2. Discriminación, trato desfavorable o injusto
3. Lesiones corporales u otro delito capital
4. Daño a los bienes
5. Amenazas de sufrir represalias
6. Suspensión, despido o destitución
7. Descenso de categoría o pérdida de oportunidades de ascenso
8. Transferencia de responsabilidades, cambio de lugar de trabajo, reducción de salario o cambio de horario de trabajo
9. Imposición o ejecución de sanciones disciplinarias, amonestación o penas de otra índole (incluidas de carácter financiero)
10. Inclusión en listas negras (un acuerdo, oficial u oficioso, a nivel sectorial o industrial, que impide a una persona encontrar otro empleo)
11. Enjuiciamiento civil o penal por haber transgredido leyes que protegen el secreto, o leyes que penan las injurias y la difamación

De acuerdo con lo establecido por la Unión Europea, el recurso adecuado puede tomar la forma de acciones de reintegración, por ejemplo, en caso de despido, traslado o degradación, o de congelación de formaciones o ascensos, o de restauración de un permiso, licencia o contrato anulados, indemnización por pérdidas económicas presentes y futuras, por ejemplo, por pérdida de salarios debidos, pero también por futuras pérdidas de ingresos, gastos relacionados con un cambio de trabajo, e indemnización por otros perjuicios económicos, como gastos jurídicos y costes de tratamiento médico, y por daños morales, como por ejemplo, el dolor y el sufrimiento (Nash, Contreras y Bascur, Universidad de Chile, 2013).

alrededor de 500.000 empleados optaron por no denunciar irregularidades. La razón primordial era que no pensaban que se fuera a hacer algo para corregir la actividad. Véase T. Devine (2004), “Whistleblowing in the United States: The gap between vision and lessons learned”, en Whistleblowing Around the World, Dehn, G. y R. Calland (editores), Londres, Consejo Británico. Pág. 81.

<sup>24</sup> OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO Viena Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción Guía de recursos sobre buenas prácticas en la protección de los denunciantes. Nueva York, 2016. Pág. 60.

Es probable que las represalias se presenten como justificadas por razones distintas de la denuncia y puede resultar muy difícil para los denunciantes probar el vínculo entre ambas, mientras que los autores de las represalias pueden tener más poder y recursos para documentar las medidas adoptadas y motivarlas.

Para precisar cuándo un acto de represalia contra un denunciante de corrupción conlleva una violación de los derechos del denunciante, es necesario **INVERTIR LA CARGA DE LA PRUEBA** en cabeza del denunciado para que la autoridad competente pueda (Nash, Contreras y Bascur, Universidad de Chile, 2013)

- Determinar en qué consiste el acto de represalia y qué derechos resultan afectados por el mismo.
- Determinar cuál es el contenido y alcance de esos derechos. Para esto es importante considerar los tratados de derechos humanos y la jurisprudencia de los órganos de protección internacional.
- Identificar quiénes perpetraron o hicieron posible el acto de represalia. Considerar si fue (a) un agente del Estado; (b) un particular con el apoyo o auxilio de funcionarios públicos; (c) un particular gracias a la tolerancia o falta de prevención, investigación o sanción por parte del Estado.
- Identificar quién es la víctima del acto de represalia, considerando si su condición o su posición social situaba a esta persona en un mayor riesgo o vulnerabilidad.
- Determinar qué implicaba que el Estado respetará, garantizará y no discriminará en el goce de los derechos afectados. Debe preguntarse qué conducta podía exigírsele al Estado considerando quienes cometieron los actos de represalias (incluso para el caso de que la conducta provenga de un particular) y quienes los sufrieron.
- Determinar si la afectación de los derechos corresponde o no a una restricción o suspensión legítima de los mismos.
- Si la afectación de derechos provocada por los actos de represalia no cumple los requisitos de una restricción legítima y puede ser atribuida al Estado, se tratará de una violación de derechos que generará su responsabilidad internacional y la obligación de reparar la violación. (Nash, Contreras y Bascur, Universidad de Chile, 2013).

#### **Indemnidad:**

Como otra herramienta de protección, el proyecto prevé la figura de la **INDEMNIDAD**, esto es que con independencia a la forma como el denunciante obtuvo la información o los documentos que revelan los actos o hechos denunciados, deberá mantenerse indemne de cualquier reclamación, pleito, queja, demanda,

sanción, condena, perjuicio o cualquier reclamación judicial o extracontractual con indemnización de perjuicios. Lo anterior, sin perjuicio de la responsabilidad penal, pero se hace una precisión importante dentro del articulado del PL, en su artículo 9° el cual determina que la **INDEMNIDAD** no aplicara a los sujetos activos de la comisión de un hecho punible y que este en investigación dentro de un proceso penal.

Ejemplos de ello serían casos en que el denunciante hubiera obtenido la información accediendo a mensajes de correo electrónico de un compañero o consultando documentos que no utiliza habitualmente en el marco de su trabajo, o fotografiando los locales de la organización, o entrando en lugares a los que no suele tener acceso y/o transgrediendo un acuerdo de confidencialidad.

Es fundamental resaltar que el enfoque de la indemnidad se centra en la responsabilidad que podría surgir como resultado de la infracción o el incumplimiento de cláusulas contractuales de confidencialidad. Estas cláusulas, en ciertas circunstancias, podrían disuadir al informante de divulgar datos o información relacionada con actos de corrupción, debido a la posibilidad de enfrentar sanciones financieras significativas por parte de la entidad o la organización correspondiente. No obstante, es importante tener en cuenta que, si la persona comete un delito penal al acceder a dicha información, estará sujeta a enjuiciamiento según lo establecido por la ley. En tal caso, se procederá a una acción legal con pleno respeto al debido proceso antes de cualquier determinación de responsabilidad.

#### **¿Por qué proteger a los denunciantes de corrupción?**

En primer lugar, porque la información que revelan tiene un significativo valor y utilidad para la vida pública. En ese sentido, promueve la rendición de cuentas y refuerza la transparencia en la gestión interna de las organizaciones. Quienes denuncian actos de corrupción activan alertas para adoptar medidas y subsanar posibles irregularidades o abusos. Y segundo, porque los denunciantes y sus familias suelen enfrentar diversas formas de represalias por atreverse a entregar esta información. Estas represalias van desde el aislamiento o reproche social, las amenazas u hostigamientos dentro o fuera del lugar de trabajo, desmejora de las condiciones laborales, traslados injustificados, despido, marginación de un campo de trabajo, persecución o silenciamiento mediante investigaciones y sanciones administrativas, acciones civiles o penales, perjuicios a sus bienes, e incluso ataques a la integridad y a la vida. Estas situaciones ponen en peligro o vulneran los derechos de los denunciantes y sus familias, a la vez que dañan los intereses de la comunidad.

Por tanto, es deber del Estado Social de Derecho adoptar las medidas necesarias para prevenir

efectivamente la violación de los derechos fundamentales de quienes otorgan información importante que permita investigar y sancionar actos o hechos de corrupción y de esta forma evitar la concreción de un daño antijurídico de acuerdo con el artículo 90 Constitucional y que de esta forma no se constituya una culpa, falta o falla en el servicio que deba ser indemnizado o reparado de acuerdo a la Responsabilidad Contractual y/o Extracontractual del Estado.

### Proceso de Protección:

Para que el sistema de protección funcione y se fortalezca, debe ser institucionalizado, debe convertirse en parte estructural de la entidad, independientemente de quienes la conformen en el tiempo. Esto se da a través de políticas, normas y procedimientos.

De acuerdo con las recomendaciones del CDIH, *el solo hecho de la denuncia debe dar lugar a la inmediata concesión de, al menos, ciertas medidas básicas de protección (para la o el denunciante y en ciertos casos para su familia y/o Representantes), tales como asesoría legal y confidencialidad, e incluso la intangibilidad del cargo o puesto de trabajo. Sin perjuicio de las medidas adicionales de protección que correspondan de acuerdo al caso, como, por ejemplo, resguardo policial, cambio de residencia, asistencia médica o psicológica, traslado laboral, licencia con goce de sueldo, entre otras.*

Es por ello, que en el proyecto de ley se incluyó el **Sistema Unificado de Protección a Reportantes/Denunciante de Actos de Corrupción (SUPRAC)**, la cual estará adscrita a Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, como una herramienta encargada de coordinar y orientar las actividades relacionadas con la implementación y seguimiento del mecanismo de protección de reportantes/denunciante de presuntos actos de corrupción.

Para el cabal objetivo del proyecto de ley y en cumplimiento de su finalidad, el **Sistema Unificado de Protección a Reportantes/Denunciante de Actos de Corrupción-SUPRAC**, como dependencia adscrita a la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, contará con un talento humano que respaldará esta importante labor, la cual se describe a continuación:

Las denuncias bajo unos criterios objetivos y subjetivos, que permitan identificar la gravedad y el nivel de riesgo del denunciante y de esa forma, no solo hacer un seguimiento activo de la denuncia con la correspondiente labor de retroalimentación al denunciante, sino que se brinden medidas de protección provisionales cuando la amenaza por los derechos fundamentales así lo amerite y el hecho de esperar el trámite de las medidas ordinarias pueda significar la potencial configuración de un perjuicio irremediable.

En ese sentido, es importante que los denunciantes tengan la oportunidad de intervenir y aportar en los procedimientos de investigación que han activado. Tienen derecho a ser informados del resultado de estos procedimientos, así como a revisarlo o pronunciarse sobre el mismo. (Nash, Contreras y Bascur, Universidad de Chile, 2013).

Del mismo modo, la Guía Técnica de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, dispuso la conveniencia de que los Estados parte tengan presente que en el artículo 36 se hace hincapié en la especialización del personal y los órganos encargados de hacer cumplir la ley: *“Cada Estado parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, se cerciorará de que dispone de uno o más órganos o personas especializadas en la lucha contra la corrupción mediante la aplicación coercitiva de la ley. Ese órgano u órganos o esas personas gozaran de la independencia necesaria, conforme a los principios fundamentales del ordenamiento jurídico del Estado parte, para que puedan desempeñar sus funciones con eficacia y sin presiones indebidas. Deberá proporcionarse a esas personas o al personal de ese órgano u órganos formación adecuada y recursos suficientes para el desempeño de sus funciones.*

*Los Estados parte pueden tener en cuenta que, de acuerdo con la experiencia internacional, una de las mayores motivaciones para crear unidades anticorrupción independientes han sido la percepción que se tiene de la independencia de los actuales órganos encargados de hacer cumplir las leyes o los problemas que ello conlleva, y la preocupación pública en relación con su labor. Además, el establecimiento de unidades anticorrupción autónomas puede representar un “nuevo comienzo” en la lucha contra la corrupción o servir de puente hasta el momento en que el público haya recuperado la confianza en las instituciones encargadas habitualmente de hacer cumplir la ley. Por último, la creación de unidades anticorrupción independientes puede ser garantía de una mayor claridad en la evaluación de los avances y la valoración de los éxitos y los fracasos.”*

Lo anterior se considera teniendo en cuenta lo expuesto en este documento acerca de la limitada capacidad técnica, administrativa y financiera de los entes de control e instituciones de investigación en temas de corrupción, debido al elevado volumen de denuncias y procesos asignados. Esta situación dificulta brindar un verdadero acompañamiento y protección efectiva para aquellos reportantes o denunciante de hechos o actos de corrupción que no tienen la calidad de testigos.

### CONCLUSIONES:

En recapitulación es fundamental que Colombia adopte una reglamentación y un Sistema Integral de Protección a Denunciante/Reportante por acto o hecho de corrupción, ya que se encuentra

en deuda de acuerdo con lo establecido por los tratados y estándares internacionales ratificados. Asimismo, la Política de Lucha contra la Corrupción debe ejecutarse de forma transversal y mancomunada, de cara al compromiso y deber de todos los sectores, en especial del ciudadano común, para participar como garante y veedor del cumplimiento del ordenamiento jurídico. Es sabido que es ineficaz una política que se centra únicamente en sancionar conductas ya consumadas, es primordial hacer un énfasis en la prevención y atacar los actos o hechos de corrupción desde sus inicios, por cuanto usualmente son de carácter sistemático y de tracto sucesivo.

La corrupción es una violación también a los derechos humanos y a los derechos económicos, ya que impide el desarrollo sostenible de las regiones. El proyecto de ley planteado busca de alguna forma generar un impacto en la ciudadanía transmitiendo un mensaje de que es importante denunciar y se crean unos incentivos, no económicos, sino de carácter institucional que garantizan la seguridad física e integridad personal, así como los derechos laborales, al trabajo, libre desarrollo de la personalidad, entre otros, en caso de que existan represalias.

En el ejercicio de reconstruir una cultura de la integridad en una sociedad que hoy por hoy se encuentra resignada ante los recalcitrantes casos de corrupción que salen a la luz, pero de las investigaciones no se están dando los resultados esperados para evitar la impunidad, el Sistema Unificado de Protección a Reportantes/Denunciantes de Actos de Corrupción (SUPRAC), tiene el objetivo de generar un respaldo para que la ciudadanía se anime a denunciar y sienta que el Estado brinda un acompañamiento y retroalimentación celer y efectiva del proceso, actividad que muchas veces no puede llevarse a cabo de forma idónea por las autoridades competentes tradicionales, tal como demuestran las cifras, debido al alto índice de trabajo, y la escases de los recursos financieros, humanos, entre otros. Adicionalmente, bajo criterios objetivos y subjetivos se delimitará la procedencia de medidas de protección transitoria, en aras del deber que tiene el Estado Social de Derecho de garantizar el efectivo goce de los derechos fundamentales y de generar acciones necesarias para evitar un perjuicio irremediable ante la inminencia de una situación de riesgo o amenaza.

Implementar las recomendaciones que se desprenden de esos instrumentos implica dejar de lado la actitud fatalista y comprender que el derecho ofrece herramientas útiles para controlar esas expresiones de la criminalidad. Sin embargo, con el fin de tener éxito en ese empeño, el país debe adoptar medidas como la protección de los denunciantes de actos de corrupción. Esa medida es un pilar esencial de las políticas anticorrupción implementadas en países que han logrado reducir ese fenómeno (Saclemente, 2020).

#### 4. CONFLICTO DE INTERESES

De acuerdo con lo establecido en el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, por medio del cual se modifica el artículo 286, de la Ley 5ª de 1992: “Régimen de conflicto de interés de los Congresistas. Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista.

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- a) Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.
- b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el Congresista en el futuro.
- c) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el Congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.
- d) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el Congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.
- e) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores

económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el Congresista. El Congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

- f) Cuando el Congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

Parágrafo 1°. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los Congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

Parágrafo 2°. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los Congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

Parágrafo 3°. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992.”

En ese sentido, tendrán conflictos de interés aquellos Congresistas que tengan un interés actual, directo y particular en relación con la iniciativa legislativa que se discuta y cuyas disposiciones y consecuencias los beneficien.

Dado que este proyecto de acto legislativo es de carácter general y abstracto, consideramos que no existe conflicto de interés para ningún miembro del Congreso.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per sé el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el Congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del Congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5ª de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019:

“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda

resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista.

- a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
- b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.
- c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil”.

No obstante, se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

### Referencias

Badel, M. E. (2016), Propuesta metodológica para la aplicación del sondeo “Prácticas de denuncia y protección a denunciantes en Colombia”. Proyecto ACTUE- Unión Europea.

Disponible en: [http://www.actuecolombia.net/images/docs/Creaciondeun\\_Sistemadeproteccion\\_adenunciantes.pdf](http://www.actuecolombia.net/images/docs/Creaciondeun_Sistemadeproteccion_adenunciantes.pdf)

Chalouat, I., Carrión-Crespo, C., & Licata, M. (2019). Legislación y práctica en materia de protección de denunciantes en el sector público y en el sector de servicios financieros (No. 995043992902676). International Labour Organization. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---sector/documents/publication/wcms\\_722317.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/publication/wcms_722317.pdf)

De Gómez, L. P. G., & Santamaria, J. M. T. I. (2020). Análisis de la directiva europea de whistleblowing y principales retos de la nueva regulación. El caso de España en particular. Derecho PUCP, (85), 79-114.

Government of Canada (20 de agosto de 2008) Overview of the Public Servants Disclosure Protection Act. Disponible en: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/values-ethics/disclosure-protection/overview-public-servants-disclosure-protection-act.html>

ONU (2004) Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Viena. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/mexicoand>

[centralamerica/publications/Corrupcion/Convencion\\_de\\_las\\_NU\\_contra\\_la\\_Corrupcion.pdf](#)

Office of the Public Sector (30 de junio de 2021) The Public Servants Disclosure Protection Act. Disponible en: <https://psic-ispcc.gc.ca/en/public-servants-disclosure-protection-act>

Portal Anticorrupción de Colombia - PACO (2022) Cifras Generales de Denuncias sobre Posibles Hechos de Corrupción. *Gráfica 2: Tipo de remitente*. Disponible en: <https://portal.paco.gov.co/index.php?pagina=cifras>

Transparencia Colombia (2020) La Denuncia de la Corrupción y la Protección al Denunciante en Colombia. Disponible en: <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/doc-caracterizacion-denuncia.pdf>

Unión Europea. Directiva (UE) 1937/2019 del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión. Diario Oficial de la Unión Europea L 305, 26 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2019/305/L00017-00056.pdf>

Whistleblower Protection Enhancement Act, Public Law No. 112-155 (2012). Disponible en: <https://www.congress.gov/bill/112th-congress/senate-bill/743>

Cordialmente,

\_\_\_\_\_  
Néstor Iván Osuna Patiño  
Ministro de Justicia

\_\_\_\_\_  
María del Mar Pizarro  
Honorable Representante

\_\_\_\_\_  
David Ricardo Racero Mayorca  
Honorable Representante

\_\_\_\_\_  
Catherine Juvinao Clavijo  
Honorable Representante

\_\_\_\_\_  
Andrés David Calle Aguas  
Honorable Representante

\_\_\_\_\_  
Armando Antonio Zabarrain de Arce  
Honorable Representante

\_\_\_\_\_  
Gloria Flórez  
Honorable Senadora