

## Comentarios a 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"

Proyecto de Ley 291 de 2023c. "Ley Jorge Pizano"

El presente documento contiene los comentarios y recomendaciones de la Corporación Transparencia por Colombia - TPC, al 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, radicado en la Cámara de Representantes en un acto público el 8 de noviembre de 2023, con participación del Ministerio de Justicia y el Derecho, la Secretaría de la Transparencia, congresistas de diferentes sectores políticos y organizaciones de sociedad civil.

Las recomendaciones incluidas en este documento tienen como objetivo fortalecer la iniciativa legislativa desde un enfoque de lucha contra la corrupción; son el resultado de una investigación amplia y un análisis técnico y apartidista que responde al interés de la ciudadanía en general. Todas las recomendaciones realizadas por Transparencia por Colombia son de carácter público, las interpretaciones que puedan surgir a partir del texto no son responsabilidad de la Corporación.

Desde el año 2018 Transparencia por Colombia ha identificado la importancia de realizar un seguimiento a la situación de protección a denunciantes y reportantes de hechos de corrupción con miras a brindar garantías frente a las represalias físicas, económicas, sociales y psicológicas. En ese sentido ha realizado diferentes cuyos resultados los puede consultar en los siguientes links:

- [Recomendaciones sobre Transparencia y Lucha contra la Corrupción para el Gobierno Nacional 2018-2022 \(2018\)](#). Se destaca la importancia y la necesidad de impulsar un proyecto de ley de protección a denunciantes, como medida para avanzar en la lucha contra la corrupción.
- [Comentarios de Transparencia por Colombia al Proyecto de Ley 008 de 2019 – "Ley Pedro Pascasio Martínez" \(2019\)](#): Ante el trámite del proyecto Pascasio Martínez, se presentaron anotaciones que deben ser tenidas en cuenta en el trámite legislativo



de una iniciativa para garantizar la protección a denunciantes. Allí se presentan aspectos positivos y negativos del entonces Proyecto de Ley. Proyecto de Ley.

- [La denuncia de la corrupción y la protección al denunciante \(2020\)](#): En este texto se habla de la experiencia de Transparencia por Colombia desde la perspectiva del Centro de Asesoría Legal Anticorrupción (ALAC), en materia de denuncia de hechos de corrupción y protección a denunciantes, así como el marco jurídico que opera para proteger a los denunciantes de hechos de corrupción.
- [Periodistas como denunciantes de corrupción en Colombia \(2021\)](#): En este documento se analiza la situación de los periodistas como denunciantes de hechos de corrupción, el marco jurídico en libertad de prensa y finalmente las recomendaciones.
- [El perfil de los denunciantes en Colombia \(2022\)](#). Este estudio explora la información oficial sobre los denunciantes en Colombia y propone una caracterización a partir de ello.

En este sentido, Transparencia por Colombia ha identificado que se hace necesario adoptar una normativa específica para unificar y clarificar el marco jurídico acerca de la denuncia y la protección al denunciante de corrupción, que amplíe la definición de denunciantes, considere su diversidad, y facilite el acceso a programas de protección de represalias físicas, económicas y sociales y psicológicas. Por esta razón, TPC ha participado activamente en diferentes espacios como reuniones con congresistas interesados, mesas de trabajo con organizaciones sociales y con Congresistas y eventos de gobierno enfocados en la protección a denunciantes entre otros.

Producto de lo anterior desde febrero de 2023, hemos venido analizando el borrador del proyecto y emitiendo recomendaciones con el ánimo de aportar técnicamente a la construcción de un Proyecto de Ley que responda efectivamente a las necesidades de los denunciantes/reportantes de hechos de corrupción, que incentive la denuncia en ámbitos públicos y privados y que contribuya a reducir los niveles de corrupción.

Finalmente, tras la radicación de este Proyecto de Ley (PL) 291 de 2023c y con miras al inicio del trámite en la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, se presenta este documento con las recomendaciones técnicas que pueden ser retomadas en el trámite legislativo. En primer lugar, se exponen algunas consideraciones generales sobre esta iniciativa legislativa; en segundo lugar, se presentan comentarios detallados al articulado haciendo énfasis en algunos aspectos que Transparencia por Colombia considera necesarios para fortalecer esta iniciativa legislativa; y finalmente, se presentan el anexo 1, las definiciones sugeridas para el proyecto de ley.

## 1. COMENTARIOS GENERALES AL PROYECTO DE LEY.

Esta iniciativa legislativa es un aporte relevante para la lucha contra la corrupción en el país, ya que resulta imprescindible el acompañamiento durante el proceso de denuncia para lograr que esta sea cualificada y efectiva y, permita garantizar una protección integral y adecuada a los denunciantes de corrupción.

Si bien muchos de los comentarios de TPC han sido ya acogidos por el texto radicado, a continuación, presentaremos los comentarios generales, así como los comentarios por artículos que consideramos fundamentales en la discusión del Proyecto de Ley de protección a los denunciantes de hechos de corrupción:

### Sobre la naturaleza de las medidas de protección.

Se destaca que el Proyecto de Ley considere instrumentos y medidas para brindar protección laboral y física a los denunciantes de corrupción y sus núcleos familiares. En igual sentido, se considera valioso el implementar medidas de protección urgentes. No obstante, se recomienda incluir medidas de apoyo psicosocial y asistencia/asesoría jurídica de manera transversal para los denunciantes que buscan protección.

Asimismo, es destacable la inclusión de un enfoque diferencial aplicado a los denunciantes/reportantes de actos de corrupción, ya que las medidas de protección deberán estar adecuadas a esas condiciones diferenciadas. Sin embargo, **se sugiere expresar tácitamente que estos criterios de diferenciación en ningún caso serán motivo de exclusión o negación de las medidas de protección, en el caso de que algún denunciante/reportante no haga parte de alguno de los sectores priorizados.** Esta recomendación se hace con el fin de que las disposiciones de esta Ley cobijen a todos los denunciantes/reportantes sin excepción.

Se sugiere **incorporar sanciones más severas, es decir, multas de mayor cuantía a las que actualmente están en la ley de acoso laboral<sup>1</sup>, para los empleadores y/o compañeros de trabajo que tomen retaliaciones en relación laboral y/o contractual. A su vez, se insta a considerar sanciones severas como multas cuantiosas, sanciones disciplinarias y/o profesionales entre otras<sup>2</sup> para las personas que incumplan medidas cautelares o definitivas de protección, así como para la persona que revele la identidad protegida del denunciante o**

---

<sup>1</sup> El artículo 10 de la Ley 1010 de 2006 dispone multas entre 2SMLV y 10SMLV para los actos de acoso laboral. En legislaciones de protección como la española se contemplan multas de hasta 1 millón de euros para personas jurídicas y 300 mil euros para personas naturales en casos muy graves de retaliación.

<sup>2</sup> Transparencia Internacional recomienda establecer multas cuantiosas, sanciones disciplinarias y/o profesionales e incluso sanciones privativas de la libertad en casos de retaliación muy grave (Whistleblowing legislation guide, 2018)

**solicitante de protección o que revele información que permita dar con ella, en el mismo sentido de establecer multas cuantiosas.**

### **Sobre la creación de un Sistema Unificado de Protección a Denunciantes/Reportantes de Actos de Corrupción (SUPRAC).**

El proyecto de ley propone la creación de un Sistema Unificado a Denunciantes/Reportantes de Actos de Corrupción (SUPRAC), con intención de representatividad y voluntad de articulación institucional para abordar de manera más asertiva la protección. No obstante, con la creación de una nueva instancia es necesario hacer un análisis de las ventajas *versus* los riesgos que podrían generarse.

La creación de un sistema articulador como el SUPRAC permitiría avanzar hacia una capacidad de coordinación para dar una respuesta articulada desde las instituciones participantes en el proceso de protección y el otorgamiento de las medidas. No obstante, la propuesta de este proyecto contempla el SUPRAC como un sistema integrado, en el que siete entidades diferentes tienen acceso a los procesos de otorgamiento de las medidas de seguridad para los denunciantes. La multiplicidad de actores incrementa el riesgo de filtración o manejo inadecuado (de manera voluntaria o no) de la información sensible de los denunciantes de corrupción. Esto puede conllevar a un efecto contrario al fin último de asegurar la protección de los denunciantes/reportantes de corrupción.

Por lo anterior, para mitigar los riesgos de filtración de la información, es deseable contar con un modelo en el que **una sola entidad sea responsable de gestionar la información sensible de los denunciantes**. Las actividades adicionales como verificación del otorgamiento y de la suficiencia de las medidas de protección, el levantamiento y la elaboración de informes relacionados con rendición de cuentas sí conviene realizarlas en el marco de un escenario de cooperación como el SUPRAC en donde cada una de las entidades aporte desde su misionalidad a la protección de los denunciantes.

En este sentido, resultaría estratégico **fortalecer a una entidad ya existente, como podría ser la Defensoría del Pueblo**, para liderar las actividades propias del comité rector del SUPRAC, así como la gestión de la interacción directa con las personas que soliciten protección, garantizando que se disminuya al máximo los riesgos sobre filtración o manejo inadecuado de la información de los denunciantes de corrupción.

Es importante resaltar que esta Ley cobra sentido por los denunciantes de corrupción quienes se encuentran en una posición de riesgo de vulneración de sus derechos humanos. Inicialmente es necesario reiterar que un hecho de corrupción puede afectar los derechos de las comunidades (por ejemplo, cuando no se construye un hospital por una desviación de recursos, se afecta el

derecho a la salud, o si se malversan los recursos destinados a la educación se afecta este derecho) y que adicionalmente quien denuncia se expone a una situación de riesgo en donde se compromete la garantía de sus derechos humanos. Si bien el riesgo más tangible es sobre el derecho a la vida, también se encuentra en riesgo el derecho al trabajo en condiciones justas y favorables, a la libertad de expresión, a gozar de las mejores condiciones para su salud física y mental, entre otros.

Con esto en mente, y tomando en cuenta lo dispuesto en el artículo 282 de la Constitución Política<sup>3</sup>, la Defensoría del Pueblo es la entidad competente para velar por la defensa de los Derechos Humanos en Colombia. De igual forma, según la resolución 1587 de 2021 la Defensoría del Pueblo debe *“adoptar los lineamientos internos de actuación frente a actos o riesgos de corrupción que violen Derechos Humanos”*, razón por la cual, es la entidad idónea para asumir el rol de protección y coordinación que se concibe como delegado al Comité del SUPRAC.

Ahora bien, con el fin de asegurar que el SUPRAC cuente con la mayor autonomía posible y pueda asumir con suficiencia las funciones de intermediación y consulta, es necesario dotar a la Defensoría del Pueblo con mayores capacidades para alcanzar suficiencia sobre el poder de decisión en las medidas de protección y a la naturaleza de las mismas. Importa recordar que a nivel internacional se considera como una buena práctica legislativa **dotar de la mayor autonomía posible a la entidad encargada del estudio y otorgamiento de medidas de protección a denunciantes.**

### Sobre la promoción de la denuncia.

Con el fin de garantizar una articulación entre del título del Proyecto de Ley y su contenido, se recomienda **fortalecer las propuestas de medidas específicas para el acompañamiento y la cualificación de la denuncia.** Para ello es necesario invitar a las distintas entidades públicas que fortalezcan sus canales de denuncia: establecer estándares de comunicación periódicos, transparentes y garantistas entre autoridad y denunciante, así como la asesoría y acompañamiento gratuito al denunciante. Igualmente, se recomienda que el PL desarrolle más lo asociado con **denuncia anónima, así como la importancia de garantizar la confidencialidad del proceso de protección.**

### Sobre la administración y gestión de recursos para la protección.

Se destaca la intención del Proyecto de Ley de establecer con claridad la fuente de financiación y estructura de la gestión y administración necesaria para la adecuada respuesta a las solicitudes

---

<sup>3</sup> Disponible en:

[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr009.html#282](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr009.html#282)

de medidas de protección provisionales. No obstante, se encuentran algunas dificultades derivadas del planteamiento actual del texto relacionadas con la entidad encargada de brindar las medidas provisionales y la afectación del Fondo de Reparación para los afectados por hechos de corrupción.

Como se ha venido mencionando, con el fin de garantizar la protección de los datos personales y sensibles de los denunciantes y reportantes de hechos de corrupción, conviene **centralizar la función de recepción, estudio y seguimiento de las solicitudes de medidas provisionales de seguridad desde la entidad encargada de garantizar la protección de los derechos humanos en el país: la Defensoría del Pueblo**. Así mismo, teniendo en cuenta que en el ordenamiento colombiano existe una entidad especializada en el otorgamiento de medidas de protección, se recomienda que la Defensoría del Pueblo tenga la posibilidad de **delegar la función de protección física de los denunciantes de corrupción en la Unidad Nacional de Protección - UNP**, incorporando un procedimiento que permita responder a tiempo las medidas provisionales de carácter urgente para los denunciantes de corrupción.

De la misma forma es necesario repensar el sistema de financiamiento de las medidas provisionales de protección. Para garantizar la respuesta pronta al denunciante, con este propósito se sugiere **contemplar una asignación presupuestal fija y en cabeza de una entidad con funciones de ordenación del gasto**.

### Sobre el alcance al sector privado.

Se recomienda **ampliar el alcance del PL para incluir al sector privado en la implementación de medidas para garantizar la denuncia y proteger a los denunciantes**. Las empresas deberían estar conminadas a garantizar canales de denuncia intuitivos y pedagógicos, con posibilidad de denuncia anónima y el acompañamiento al denunciante. **Así mismo, el PL debería avanzar en medidas para hacer seguimiento a las obligaciones, procedimientos y responsabilidades que las empresas deben considerar para asegurar la adecuada articulación de mecanismos internos de reporte y/o protección**.

También, se considera importante incorporar mecanismos de comunicación entre autoridades y empresas para que se pueda poner en conocimiento casos de protección a denunciante, tomando como referencia los avances existentes en la Superintendencia de Sociedades para casos de soborno transnacional.

## 2. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS SOBRE EL PROYECTO DE LEY.

Frente al articulado, presentaremos los comentarios específicos sobre algunos de los artículos del Proyecto de Ley, con el propósito de fortalecer el texto:



## Artículo 1. Objeto.

Se destaca que se tengan en cuenta dentro del objeto del Proyecto, la protección a los derechos laborales, económicos y políticos, en la promoción y garantía de la denuncia de hechos de corrupción. Sin embargo, teniendo en cuenta que el texto no contempla medidas para el fortalecimiento de las veedurías ciudadanas, con el fin de mantener la unidad de materia, se recomienda:

- *Eliminar del objeto la expresión “y la veeduría ciudadana del buen uso de los recursos públicos”.*

## Artículo 2. Ámbito de aplicación.

Se destaca como aspecto positivo, la inclusión de los diferentes vínculos susceptibles del otorgamiento de medidas de protección, tales como laborales, contractuales, civiles y familiares hasta el segundo grado de afinidad del denunciante. Sin embargo, para fortalecer el articulado se recomienda:

- *Incluir en los criterios objetivos a: cualquier persona que divulgue una situación sospechosa y que genere una alerta razonable (de manera jurídica o no) y creíble sobre un hecho de corrupción que está presenciando o que conoce. En caso tal de no aceptarse la protección general a las divulgaciones públicas, deben fijarse los escenarios excepcionales de protección por divulgaciones públicas, como lo sería el riesgo inminente, es decir, una situación en la que no hay tiempo de usar los canales formales de denuncia.*
- *Incluir en los criterios subjetivos una visión de la situación basada en lo dispuesto en el literal f del artículo 3, es decir una visión basada en los riesgos.*
- *Incluir como los hechos susceptibles de denuncia, aquellos que afectan con el interés público o interés general, como los relacionados con la salud pública o los derechos de los consumidores*

## Artículo 3. Definiciones.

Se destaca la inclusión de definiciones, como denunciante/reportante de buena fe, facilitador, denuncia amplia no solamente jurídica, autoridad receptora, situación de riesgo y persona protegida. Sin embargo, para fortalecer el articulado se recomienda:

- *Ampliar en la definición de Actos/Hechos de corrupción: Además de la lista taxativa de lo que constituye un acto de corrupción, se deberían incluir faltas disciplinarias y detrimentos patrimoniales y en general abusos de poder público o privado, que no necesariamente se encuadren en los anteriores. Ver anexo 1*

- *La definición de reportante y denunciante debe ser más amplia y referirse al concepto de alertadores (Anexo 1 – ver whistleblower)*

#### **Artículo 4. Sistema Unificado de Protección a Reportantes/Denunciante de Actos de Corrupción - SUPRAC.**

Se considera que la creación de una nueva entidad podría generar riesgos frente a la adecuada disposición de información sensible referente a la identidad de las personas solicitantes de protección. Por esto se recomienda:

- *Evaluar la eficacia de este nuevo Sistema frente a dejar en cabeza de la Defensoría del Pueblo las funciones asignadas al SUPRAC.*

En caso de mantenerse la creación del SUPRAC, para fortalecer el articulado se recomienda:

- *Diseñar canales de comunicación eficientes entre los miembros del Sistema con el fin de no generar demoras en los procesos de protección, ni en las demás funciones específicas del Sistema.*
- *Dotar de autonomía administrativa y presupuestal al SUPRAC con el fin de garantizar la independencia.*
- *Definir garantías para evitar rompimiento de confidencialidad.*
- *Precisar cuál es la ruta a seguir para registrar la solicitud de Medidas de Protección.*
- *Considerar medidas de protección más integrales, tales como la asistencia psicosocial, económica y de asesoría legal.*
- *Establecer la obligación de canales de alerta confiables y accesibles al interior de entidades públicas y empresas del país. (SUPRAC)*

#### **Artículo 5. Comité Rector del Sistema Unificado de Protección a Reportantes/Denunciante de Actos de Corrupción – SUPRAC.**

Se destaca la claridad del texto frente a los miembros del Comité Rector de la SUPRAC, la facultad de incluir a la sociedad civil y la academia. Sin embargo, para fortalecer el articulado se recomienda:

- *Considerar la inclusión de la Superintendencia de Industria y Comercio y de la Superintendencia de Sociedades con el objeto de vincular de manera más efectiva al sector privado.*
- *Considerar que la inclusión de la academia y la sociedad civil en las sesiones no sea facultativa, sino que sea una obligación, dotándolas de voz y voto para la toma de decisiones.*



## Artículo 6. Funciones del Comité Rector del SUPRAC.

Para fortalecer el artículo, se sugieren incluir como función:

- *Establecer un mecanismo de revisión de la Ley, que se incluya en el informe anual del que habla el literal J del artículo 8.*

## Artículo 8. Funciones de la Secretaría Técnica del SUPRAC.

Se destaca la inclusión del recurso de reposición para las decisiones que se tomen sobre las medidas de protección y la definición de un término de respuesta para el trámite de las medidas de protección. Sin embargo, para fortalecer el articulado se recomienda:

- *Establecer claridad en el literal a, sobre la diferenciación de la recepción de solicitud de otorgamiento de medidas de protección y la recepción y centralización de las denuncias. Se debe precisar que las denuncias deben ser recibidas por los organismos de control, no por el SUPRAC.*
- *Considerar el establecimiento del recurso de apelación como garantía procesal del denunciante.*
- *Incluir sanciones más ejemplares para las empresas que ejerzan actos de retaliación ante la denuncia de hechos de corrupción.*
- *Establecer criterios claros para la priorización de medidas de protección de emergencia.*

## Artículo 10. Modifíquese el artículo 62 de la Ley 2195 de 2022.

A pesar de que es importante que el Proyecto busque definir una fuente de financiación de recursos para las medidas de protección provisionales, se considera inconveniente la modificación propuesta al Fondo para la Reparación de los afectados por actos de corrupción, debido a que según el artículo 62 de la Ley 2195 de 2022 el fondo obtiene sus recursos a partir del recaudo provenientes de las multas impuestas conforme con lo establecido en los artículos 60 y 61 de la misma Ley. Lo anterior conlleva a que el monto de recursos asignado al fondo no sea fijo, pues los ingresos por concepto de multas van a ser variables año tras año.

Esta situación podría poner en riesgo la función principal del Fondo, que es reparar a las víctimas de hechos de corrupción, y al mismo tiempo no asegura los recursos necesarios para el otorgamiento de medidas de protección provisional.

Por lo anterior se recomienda:

- *Eliminar el artículo 10 del Proyecto de Ley*

- *Incluir un artículo en el que se deje en cabeza de la Defensoría del Pueblo garantizar la protección efectiva y de carácter integral a los denunciantes de hechos de corrupción.*
- *Establecer un sistema de financiamiento que no dependa de ingresos variables (multas) y que se esté a cargo de una entidad con asignación presupuestal fija y que goce de independencia financiera y administrativa de la Rama Ejecutiva.*

### **Artículo 11. Medidas cautelares de Protección laboral.**

Se destaca la inclusión de las medidas de protección laboral como la estabilidad laboral y el traslado de dependencia para los empleados que denuncien hechos de corrupción. Sin embargo, para fortalecer el articulado se recomienda:

- *Que estas medidas de protección se amplíen para los contratistas y no dependan de un vínculo laboral.*

### **Artículo 13. Medidas de protección a personas naturales sin vínculo laboral.**

Se destaca la inclusión de medidas específicas de protección a contratistas y personas naturales sin vínculo laboral. Para fortalecer el artículo se recomienda:

- *Establecer que las medidas de protección a personas naturales sin vínculo laboral deberán regirse por lo dispuesto en el artículo 12 del Proyecto de Ley*

### **Artículo 14. De las sanciones a las conductas de retaliación por reportes o denuncias de presuntos actos de corrupción.**

Se destaca la inclusión de sanciones para quienes ejerzan actos de retaliación contra los denunciantes de hechos de corrupción. Sin embargo, para fortalecer el articulado se recomienda:

- *Imponer sanciones más severas que las contempladas en la Ley 1010 de 2006, como multas cuantiosas y sanciones disciplinarias y/o profesionales.*
- *Contemplar la creación de un régimen sancionatorio propio para el incumplimiento de las disposiciones de esta Ley, o incluir en la Ley 1010 de 2006 disposiciones específicas para los casos de retaliación laboral hacia los denunciantes/reportantes de hechos de corrupción, con multas especiales de mayor cuantía que cumplan con el efecto disuasor y permitan financiar al sistema.*

### **Artículo 15. De la Protección a la vida, integridad y seguridad personal.**

Para fortalecer el articulado se recomienda:

- *En el caso en que el denunciante adquiera la calidad de testigo y su protección se traslade al programa de la Fiscalía, establecer que la Defensoría del Pueblo deberá mantener se*

*función de seguimiento del caso, para asegurar que el denunciante no se podrá desproteger en ningún momento.*

- *Incluir un párrafo en el que se establezca un tiempo máximo para la definición del traslado de los casos al programa de protección de testigos de la Fiscalía.*

### **Artículo 16. Protección con enfoque diferencial y de género.**

Se destaca este artículo sobre protección con enfoque diferencial. Sin embargo, se propone:

- *Modificar la redacción en el sentido de diferenciar claramente las condiciones del denunciante y la adecuación de las medidas de protección, según esas condiciones.*

### **Artículo 17. Del Reporte anónimo.**

Se destaca la inclusión del reporte anónimo dentro del articulado. Sin embargo, para fortalecerlo se recomienda:

- *Distinguir de manera más amplia la denuncia anónima de la denuncia con reserva de confidencialidad, entendiendo la primera como la denuncia sin identificación del denunciante y la segunda como aquella donde se solicita reservar la información del denunciante (diferencia propuesta por OEA, 2013 21).*
- *Establecer la creación de sistemas informáticos que no permitan la identificación de quién reporta y que permitan la asignación de medidas de protección a usuarios identificados con códigos alfanuméricos. Esta misma obligación de establecer sistemas informáticos que garanticen el anonimato y la confidencialidad debe ser estipulada para las entidades públicas y privadas que reciban denuncias de presunta corrupción.*
- *Establecer sanciones severas para los funcionarios que revelen información personal o de otra índole que permita identificar al denunciante anónimo o con reserva de identidad.*
- *Incluir un párrafo en el que se estipule que la información personal del denunciante solo podrá ser revelada bajo su consentimiento o por orden judicial.*
- *Garantizar el acceso en todos los canales de denuncia públicos y privados*
- *Establecer la obligación para que los sistemas de información permitan los registros sin solicitar datos de identidad.*
- *Establecer medidas para que el anonimato o confidencialidad |no será un obstáculo para la comunicación entre la autoridad y el denunciante.*

## Artículo 20. Procedimiento para la solicitud de Protección.

Para fortalecer este artículo se recomienda:

- *Precisar en el literal b que el traslado de la denuncia a la Secretaría Técnica del SUPRAC debe contener información sobre los riesgos específicos sobre el denunciante, ya que este análisis no hace parte de las funciones del SUPRAC.*
- *Establecer recursos de reposición y apelación para los denunciantes que no son favorecidos con medidas de protección.*

## Artículo 21. Terminación de las medidas de Protección

Se destaca la precisión de la ruta a seguir en el proceso de cese de medidas de protección. Sin embargo, para fortalecer el artículo se sugiere:

- *Precisar bajo qué criterios la autoridad competente puede concluir que han finalizado las amenazas por las cuales se estaba otorgando protección al denunciante/reportante.*
- *Establecer recursos de reposición y apelación para los denunciantes/reportantes que consideren inconveniente la suspensión de las medidas de protección.*

## Artículo 25. Información relativa a la recepción y seguimiento de denuncias

- *Agregar la obligación de establecer parámetros de comunicación y retroalimentación desde la institucionalidad hacia quienes solicitan medidas de protección, que sean asertivos, pedagógicos y periódicos. Estos mismos estándares de comunicación y retroalimentación deben ser implementados por las entidades receptora de denuncias de presunta corrupción.*

Desde Transparencia por Colombia estamos prestos a atender las aclaraciones que requieran sobre los comentarios realizados en relación con este borrador al Proyecto de Ley.

## Anexo 1:

### Definiciones sugeridas al Proyecto de Ley 291 de 2023c

*“Por lo cual se adoptan medidas de protección para personas naturales frente al reporte, así como se dictan medidas de promoción a la denuncia de presuntos hechos de corrupción pública y privado” Ley Jorge Pizano*

Este documento contiene algunas de las definiciones más relevantes en materia de protección a denunciantes, de acuerdo con los con la experiencia recogida de Transparencia internacional y la legislación internacional en materia de protección a denunciantes de hechos de corrupción.

#### Whistleblower:

Transparencia por Colombia cita como buena práctica de la legislación irlandesa que reconoce como irregularidades diversas categorías amplias:

#### **Irlanda, Ley de Revelación Protegida 13 Sección 5**

*(3) Para los efectos de esta Ley, se considerarán irregularidades:*

- (a) aquellos actos que se hayan cometido, se estén cometiendo o se puedan cometer*
- (b) que una persona haya incumplido, esté incumpliendo o pueda incumplir cualquier*
- (c) obligación legal, distinta de la procedente del contrato de trabajo del trabajador o de otro contrato por el que el trabajador se comprometa a realizar o prestar personalmente cualquier trabajo o servicio,*
- (c) que se ha producido, se está produciendo o es probable que produzca un error judicial,*
- (d) que se ha puesto, se está poniendo o se puede poner en peligro la salud o la seguridad de cualquier persona,*
- (e) que el medio ambiente ha sido, está siendo o puede ser dañado,*
- (f) que se ha producido, se está produciendo o es probable que se produzca una utilización ilegal o indebida de los fondos o recursos de un organismo público, o de otros fondos públicos,*
- (g) que una acción u omisión de un organismo público o en su nombre es opresiva, discriminatoria o gravemente negligente o constituye una falta grave de gestión, o (h) que se ha ocultado, se está ocultando o es probable que se oculte o destruya información dispuesta a demostrar cualquier asunto comprendido en alguno de los apartados anteriores.*

No obstante, el enfoque mixto de enlistar categorías y dejar la afectación al interés público como categoría residual que permita abarcar la mayor cantidad de irregularidades es el ideal. Es útil usar la fórmula “irregularidades tales como los siguientes actos, pero no limitados a estas categorías”. No debe solicitarse al denunciante que pruebe el interés público de la información ni presumir que algo no es de interés público.

También, en cuanto a la definición de whistleblowing se puede considerar los elementos planteados por un grupo de investigación del Observatorio Político de América Latina y Caribe (OPALC) de Sciences Po en articulación con Transparencia por Colombia: “(1) Acción de denuncia de irregularidades basada en hechos específicos, (2) de una situación o acto inmoral, ilegal o ilegítimo, (3) ocurriendo en el entorno del denunciante (amigos, familia, trabajo, organización, vecindario, etc.), (4) perjudicial para el bien común y el interés general (5) a través de canales legales y / o medios informales, (6) por medio de un individuo (7) con una autoridad, (8) para que eventualmente se puedan tomar medidas para resolver la situación denunciada.

### Alertador/whistleblower:

Transparencia por Colombia trae a colación buena práctica legislativa en Serbia, con el concepto de denunciante, que contiene una definición amplia:

#### **Serbia, Ley sobre la Protección de los Denunciantes**

##### Artículo 2.2

*“Denunciante” es toda aquella persona natural que realiza una denuncia de irregularidades en relación con su trabajo, procedimiento de contratación, utilización de servicios prestados por autoridades públicas y de otro tipo, titulares de autoridad pública o servicios públicos; relaciones comerciales; y propiedad en una entidad comercial”*

*Es viable enumerar situaciones o calidades personales de los denunciantes, pero lo que siempre se debe procurar es que la definición sea lo más amplia y garantista posible.*

### Umbral de protección:

Transparencia Internacional establece como buena práctica que el umbral mínimo para recibir protección sea la denuncia bajo una creencia razonable de que es cierta y no la buena fe del alertador<sup>4</sup>. Es decir, la legislación debe enfocarse en el mensaje, más no en el mensajero. Por lo tanto, se tiene en cuenta lo dispuesto por la legislación irlandesa:

<sup>4</sup> Principio 5 de la Guía para legislación en materia de denuncia o *whistleblowing*, Transparencia Internacional, 2018

***Irlanda, Ley sobre la Protección de los Denunciantes, 2014***

*Apartado 7*

*La motivación para revelar una información se considera irrelevante para determinar si se trata o no de una revelación protegida.*

Si aun así se considera necesario dejar el requisito de buena fe, se debe dejar en claro que se refiere a la información revelada y no al denunciante como tal (su motivación). Eslovaquia tiene una buena práctica al respecto:

***Eslovaquia, Ley sobre determinadas medidas relativas a la denuncia de actividades antisociales, 2014***

*Sección 2 apartado 2 de la Ley 307/2014.*

*Se entenderá por actuación de buena fe, a los efectos de esta ley, la realizada por una persona convencida, a la luz de las circunstancias y de su conocimiento en el momento de la denuncia, de que los hechos por ella denunciados son ciertos; en caso de duda, se sostendrá la actuación de buena fe, salvo prueba en contrario*

## Represalias/ actos desfavorables

Transparencia Internacional sugiere hacer una lista exhaustiva pero no limitada de represalias, desventajas o actos de discriminación en ocasión de denuncia de irregularidades<sup>5</sup>. La legislación surcoreana es ejemplo de buena práctica en este sentido:

***Corea del Sur, Ley de Protección de Informantes de Interés Público, 201155***

*Artículo 2,6*

*Se entiende por "medidas desfavorables" aquellas que se consideren en alguno de los siguientes apartados:*

- a) despido, liberación del cargo, baja u otras medidas desfavorables para la posición social de una persona equivalentes a la pérdida de la posición social;*
- (b) castigos disciplinarios, suspensión de funciones, reducción de salario, descenso de categoría, restricciones de ascenso u otras medidas injustas;*

<sup>5</sup> Principio 6 de la Guía para legislación en materia de denuncia o *whistleblowing*, Transparencia Internacional, 2018

- (c) transferencia de puesto, transferencia de cargo, retención de funciones, reasignación de funciones u otras medidas contrarias a la intención de la propia persona;*
- (d) discriminación en la evaluación del rendimiento, la evaluación de los compañeros, etc. y el pago discriminatorio de salarios, bonificaciones, etc. que conlleva;*
- (e) la anulación de oportunidades de autodesarrollo, como educación o formación, restricciones o eliminación de recursos disponibles, tales como, presupuestos o recursos humanos, suspensión del uso o cancelación de cualificaciones para tratar información de seguridad o información clasificada, u otras discriminaciones o medidas que tengan un efecto negativo en las condiciones de trabajo, etc.;*
- (f) elaboración de una lista de personas sujetas a vigilancia, o revelación de dicha lista, intimidación, violencia o lenguaje amenazador, u otros actos que causen daños físicos o mentales;*
- (g) una inspección o investigación injusta de funciones, o la divulgación del resultado de la misma;*
- (h) cancelación de una aprobación o un permiso, u otros actos que supongan una desventaja administrativa;*
- (i) cancelación de un contrato de productos o servicios, u otras medidas que supongan una desventaja económica;*

## Confidencialidad.

Transparencia por Colombia cita como buena práctica la que la legislación francesa, que genera un alto estándar de confidencialidad sobre la información de los denunciantes de hechos de corrupción, siendo esta la principal medida de protección:

### **Francia, Ley Sapin II**

#### Artículo 9

*1. - Los procedimientos aplicados para recopilar una revelación, en las condiciones mencionadas en el artículo 8, garantizarán una estricta confidencialidad de la identidad de los autores de la revelación, de las personas destinatarias de la misma y de la información recopilada por todos los destinatarios de la revelación.*

*Al margen de la autoridad judicial, la información que identifique al denunciante sólo puede revelarse con su consentimiento.*



### Divulgación pública:

Puesta en conocimiento de irregularidades y/o delitos ante la opinión pública a través de medios informales como redes sociales, prensa o debates públicos.

### Enfoque diferencial:

Perspectiva de análisis que permite asignar medidas de protección diferenciadas a poblacionales con características particulares en razón de su edad o etapa del ciclo vital, género, orientación sexual, identidad de género, pertenencia étnica, y discapacidad, entre otras características.<sup>6</sup>

### Enfoque interseccional

Perspectiva de análisis que permite conocer la presencia simultánea de dos o más características diferenciales de las personas (pertenencia étnica, género, discapacidad, etapa del ciclo vital, entre otras) que en un contexto histórico, social y cultural determinado incrementan la carga de desigualdad, produciendo experiencias sustantivamente diferentes entre los sujetos de medidas de protección<sup>7</sup>.

### Facilitador

Persona u organización que brinda apoyo y/o asistencia a denunciantes y/o alertadores de presunta corrupción.

### Testigo

Persona que ha presenciado o puede dar fe que un acto de corrupción ocurrió.

---

<sup>6</sup> Tomado de: <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/enfoque-diferencial-e-interseccional>

<sup>7</sup> Adaptado de: Corte Constitucional-Sentencia T-141-15).