

Comentarios al borrador del Proyecto de Ley “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”

Transparencia por Colombia - marzo 2023 Versión 1

El presente documento contiene los comentarios de la Corporación Transparencia por Colombia al borrador del proyecto de ley que presentará el Gobierno al Congreso “*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*”.

Desde 2019, los temas de denuncia y protección a denunciantes vienen siendo debatidos en el Congreso mediante distintos proyectos de ley (PL)¹ -lo cual refleja un mayor reconocimiento a su importancia para la lucha contra la corrupción. Sin embargo, el PL “Pedro Pascasio Martínez” fue archivado y, si bien la Ley 2195 de 2022 fue aprobada, el capítulo 1° del Proyecto de Ley, que estaba dedicado a protección a denunciantes fue suprimido en su totalidad. Por lo tanto, saludamos la voluntad política de esta nueva iniciativa que aborda de manera específica la promoción de la denuncia y la protección a denunciantes.

En primer lugar, se exponen algunas consideraciones generales sobre esta iniciativa legislativa; y, en segundo lugar, se presentan comentarios a los artículos del proyecto de ley, haciendo énfasis en los aspectos que Transparencia por Colombia recomienda fortalecer de esta iniciativa legislativa.

1. Comentarios generales al Proyecto de ley.

Reconocimiento a la pertinencia de una iniciativa legislativa sobre denuncia y protección.

Transparencia por Colombia destaca que esta iniciativa legislativa es un aporte relevante para la lucha contra la corrupción en el país. En efecto, es imprescindible, por un lado, fortalecer aún más el acompañamiento a la ciudadanía para lograr una denuncia cualificada y efectiva y, por otro lado, brindar una protección integral y adecuada a los denunciantes de corrupción.

Necesidad de mayor precisión conceptual sobre denunciantes, denuncia, corrupción.

Se considera que se necesita mayor precisión conceptual respecto a quiénes son los sujetos que acuden a los mecanismos de denuncia, el proceso de denuncia en sí mismo, y las formas de corrupción que pueden ser abordadas a mediante este proceso. Se requiere un acápite de definiciones más robusto.

¹ Proyecto de Ley No. 008 de 2019, Pedro Pascasio Martínez, Proyecto de Ley No 341 de 2020,

Naturaleza de las medidas de protección.

Se destacan instrumentos y medidas para brindar protección laboral y física a los denunciantes de corrupción y de sus núcleos familiares. Sin embargo, la protección no está aquí considerada desde una perspectiva integral, es decir legal, económica, psicológica, protección, entre otras.

En cuanto a las medidas de protección laborales, Se sigue usando la legislación de acoso laboral para las retaliaciones que surgen contra los denunciantes de corrupción. No se considera ni la situación ni los riesgos específicos de un denunciante de corrupción

Creación de un Sistema Unificado de Protección a Reportantes o Denunciantes de Actos de Corrupción (SUPRAC).

Se resalta la creación de un Sistema Unificado a Reportantes o Denunciantes de Actos de Corrupción (SUPRAC) así como, su representatividad y su voluntad de articulación institucional para abordar de manera más asertiva la protección. Sin embargo, en primer lugar, preocupa la creación de una nueva entidad en vez de fortalecer la institucionalidad existente. En segundo lugar, surgen dudas sobre la naturaleza jurídica de este Sistema. En tercer lugar, su función está restringida a la intermediación y consulta. No tiene poder de decisión final ni sobre la medida de protección ni sobre su naturaleza. Finalmente, tanto la comunicación con el denunciante como el tiempo de otorgamiento de la protección pueden ser obstaculizados por las numerosas idas y vueltas entre entidades convertidas en múltiples interlocutores.

Ausencia de la promoción de la denuncia.

A pesar del título del PL, el articulado no considera medidas específicas para el acompañamiento y la cualificación de la denuncia cuando ambos temas de protección y denuncia están intrínsecamente relacionados. Tampoco se detalla sobre la denuncia anónima. Finalmente, se aborda la promoción **de la denuncia mediante el acceso al registro único de beneficiarios finales cuando la relación no es directa.**

2. Recomendaciones específicas al borrador del Proyecto de ley (PL)

El artículo 1° del borrador del Proyecto define el objeto general del proyecto. Sin embargo, para fortalecer el articulado es necesario:

- Mencionar la promoción de la denuncia desde una perspectiva de acompañamiento, anonimato, y pedagogía.
- Quitar la relación entre promoción de la denuncia y acceso a registro único de beneficiarios finales. No se promueve la denuncia uniéndola con el acceso a este registro.

El artículo 2° del borrador del Proyecto establece cuáles son los casos de denuncia o reporte de hecho de corrupción, considerados como de alto impacto o relevantes. En relación con este artículo se recomienda:

- Suprimir la dependencia entre nivel del caso de corrupción y otorgamiento de la protección

- Ampliar los sujetos de protección a alertadores y testigos.
- Considerar también el riesgo de las personas denunciadas.

El artículo 3 del borrador del Proyecto establece la definición de denunciante o reportante de hechos de corrupción. Para fortalecer el artículo es necesario:

- Diferenciar los conceptos de denuncia, denunciante, reportante, testigo y alertador/whistleblower.
- Plantear una definición de denunciante con un amplio alcance, es decir que se considere cualquier persona que divulga una situación sospechosa y que genere una alerta razonable (de manera jurídica o no) y creíble sobre un hecho que está presenciando o que conoce.²
- Definir las diferentes personas sujetas a protección así como los diferentes tipos de protección.

El artículo 4 del borrador del Proyecto crea el Sistema Unificado de Protección a Reportantes/Denunciantes de Actos de Corrupción - SUPRAC. Además, establece el Comité Rector y la Secretaría Técnica, así como sus respectivas funciones generales. Con respecto al SUPRAC, se recomienda:

- Evaluar la verdadera eficacia de este nuevo sistema, en vez de por un lado fortalecer la Unidad Nacional de Protección (UNP) o por otro lado de diseñar herramientas de trabajo conjunto entre la UNP y el Ministerio de Trabajo.
- En caso de mantenerse la creación de la SUPRAC, diseñar canales de comunicación eficientes entre sus miembros con el fin de no generar demoras en los procesos de protección. Además de esto, dotarle de autonomía administrativa y presupuestal. Esta recomendación también aplica para lo concerniente a las funciones específicas de ambas instancias y a al proceso de solicitud de protección descrito en el artículo 16.
- Considerar medidas de protección más integrales, tales como la psicosocial, económica y de asistencia legal.

Los artículos 5 y 6 del borrador del Proyecto define la conformación del comité rector y sus funciones específicas, así como de la Secretaría Técnica. Se recomienda:

- Definir claramente a qué entidad estaría adscrito el SUPRAC.
- Que se incluya dentro de las funciones del Comité Rector, la elaboración de un informe estadístico anual con datos relevantes sobre (i) el perfil de denunciantes, (ii) número y naturaleza de medidas de protección (iii) elaboración de estrategias sobre protección (iv) naturaleza del daño resultado del delito o el acto de corrupción entre otros que se consideren relevantes.
- Considerar la inclusión de academia, organización de sociedad civil y/ empresa en el Comité rector del SUPRAC.

² 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

El artículo 7 del Proyecto establece la existencia de medidas provisionales de emergencia, sobre lo propuesto se recomienda:

- Establecer criterios claros para determinar la priorización de las distintas solicitudes de protección de emergencia.

El artículo 8 del Proyecto define las medidas cautelares de protección laboral, además de las medidas es necesario:

- Identificar y tener en cuenta otro tipo de retaliaciones sobre las cuales se puedan solicitar medidas cautelares de protección laboral, por fuera de la establecido en la Ley 1010 de 2006 sobre acoso laboral, que no implican sistematicidad.
- Especificar el protocolo para acceder a medidas de protección laboral por parte de contratistas y eliminar la necesidad de probar la “subordinación”

El artículo 10 del Proyecto habla de las sanciones por retaliaciones en contra de denunciantes o reportantes de actos de corrupción. Sobre este artículo, recomendamos:

- Estudiar la no limitación de las sanciones a casos tipificados como acoso laboral, pues pueden existir retaliaciones que no encuadren perfectamente en lo que describe la Ley 1010 de 2006 y, además, estas multas por acoso laboral son de baja cuantía.

Los artículos 11 y 12 del borrador del Proyecto tienen que ver con la solicitud de Medidas de Protección por parte de los denunciantes o reportantes de actos de corrupción. Con base en lo propuesto, se recomienda:

- Dejar de manera explícita en todos los artículos que tengan relación con las personas objeto de medidas de protección, la inclusión de los núcleos familiares de los denunciantes o reportantes de hechos de corrupción.
- Estudiar la viabilidad del traslado de la entidad que ofrece la protección cuando el denunciante o reportante pase a tener calidad de testigo judicial, en casos de corrupción.

El artículo 13 del borrador del Proyecto adiciona un párrafo al artículo 40 del Decreto Legislativo 4912 de 2011, en el que se detalla la conformación del Comité especial que define las medidas a implementar, una vez surtida la instancia del CTRAI. Sobre este tema se recomienda:

- Asegurarse de que los canales de comunicación entre el SUPRAC y la UNP para el proceso de toma de decisión sobre las medidas de protección solicitadas sea claro y expedito. Se evitarían demoras.

El artículo 14 del borrador del Proyecto hace mención al reporte anónimo en el proceso de denuncia de hechos de corrupción, al respecto se recomienda:

- Garantizar el funcionamiento óptimo de los canales de denuncia de forma anónima asegurando la idoneidad y capacidad de la entidad encargada de la cadena de custodia de los datos del reportante/denunciante anónimo.

- Distinguir la denuncia anónima de denuncia con reserva de confidencialidad (diferencia propuesta por OEA, 2013)

El **artículo 18** del borrador del Proyecto contempla sobre los recursos contra decisión de no otorgar Medidas de Protección por parte de las entidades encargadas. Se recomienda:

- Excluir del articulado el apartado que hace referencia a la no procedencia del recurso de apelación para las decisiones de la UNP
- Definir sobre quién recae la competencia para conocer y resolver las apelaciones, incluso si es viable en sede judicial.

El **artículo 22** del borrador del Proyecto en el que se contempla el Acceso al Registro Único de Beneficiarios Finales. Al respecto, se recomienda:

- Eliminar esta propuesta del articulado dado que no tiene relación directa con la promoción de la denuncia
- Trasladar la propuesta a una iniciativa legislativa específica sobre el Acceso al Registro único de Beneficiarios finales con el fin de eliminar la opacidad en la información sobre beneficiarios finales.
- Agregar un artículo o un apartado en el artículo 14 sobre (i) el acompañamiento a la denuncia, (ii) una comunicación más pedagógica y asertiva entre el denunciante y la entidad receptora sobre el trámite y el curso de la denuncia, entre otras.