

RECOMENDACIONES PARA COMISIÓN PRIMERA DE CÁMARA DE REPRESENTANTES PARA FORTALECER EL PROYECTO DE LEY 291 DE 2023 CÁMARA

El pasado 8 de noviembre de 2023 se radicó el Proyecto de Ley 291 de 2023c “*Por la cual se adoptan medidas de protección para personas naturales frente al reporte o denuncia de presuntos actos y/o hechos de corrupción*” fruto de la deliberación y la participación de gran variedad de organizaciones de la sociedad civil, entidades públicas y diferentes sectores políticos. Esto representa un hito importante para la lucha contra la corrupción en Colombia, ya que la protección integral de los denunciantes y reportantes de actos de corrupción, así como la promoción de la denuncia ciudadana permitirán avanzar significativamente en la investigación, sanción y reparación de los hechos de corrupción y reparación a las víctimas de este flagelo. Además, desde 2017 se han presentado 4 iniciativas legislativas, diferentes a la actual, parlamentaria y gubernamental, que tenían el mismo objetivo, pero que en la mayoría de los casos no han contado con ponencia para primer debate.

Transparencia por Colombia (TPC) ha identificado la necesidad de adoptar una normativa específica para **unificar y clarificar el marco jurídico acerca de la denuncia y la protección al denunciante de corrupción, ampliar la definición de denunciantes considerando su diversidad, y facilitar el acceso a programas de protección integral de la vida, incluyendo represalias físicas, económicas y sociales y psicológicas**. Por esta razón ha participado activamente con el apoyo de varias organizaciones de la sociedad civil del proceso de construcción del Proyecto de Ley, con el propósito de fortalecer las medidas que garanticen la protección de denunciantes y reportantes de actos de corrupción y promuevan la denuncia ciudadana. Por ese motivo celebramos que varias de las recomendaciones de carácter técnico que se han puesto a consideración, tanto en los espacios de retroalimentación del borrador del Proyecto de Ley, como en el proceso de construcción de la ponencia para primer debate hayan sido recogidas.

No obstante, a partir del análisis de la ponencia radicada, se considera que hay oportunidades de fortalecer las disposiciones contenidas en el Proyecto de Ley. Este documento se convierte en un insumo desde la sociedad civil que busca nutrir el debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes en torno al primer debate del Proyecto de Ley 291 de 2023c.

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.

DISPOSICIONES GENERALES

Se destaca que el Proyecto contempla una comprensión integral de la protección, incluyendo la protección física, psicológica, la asistencia jurídica y la protección de familiares del denunciante/reportante. Así mismo, que contenga un artículo robusto de definiciones, incluyendo una definición completa de corrupción y un enfoque amplio de denuncia, denunciante/reportante (whistleblower).

ARTICULOS EN EL PL	RECOMENDACIONES TPC
Artículo 2. Ámbito de Aplicación.	<ul style="list-style-type: none"> Incluir en el literal a) criterios objetivos: 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. <p>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.</p>
Artículo 3. Definiciones	<ul style="list-style-type: none"> Incluir en el segundo inciso del literal a: como los hechos susceptibles de denuncia, aquellos que afectan con el interés público o interés general.
Artículo 4. Sistema de Protección a Reportantes/Denunciante de Actos de Corrupción.	<p>Para fortalecer el SUPRAC se recomienda:</p> <ul style="list-style-type: none"> Incluir en el primer inciso la autonomía administrativa y presupuestal al SUPRAC, con el fin de garantizar su independencia. Considerar medidas de protección más integrales, tales como la asistencia psicosocial, económica y de asesoría legal. Incluir un párrafo en el que se establezca la necesidad de diseñar canales de comunicación eficientes entre las entidades miembros del Sistema para no generar riesgos asociados a demoras en los procesos de protección, ni en las demás funciones específicas del Sistema. Incluir un párrafo en el que se establezca la obligación de canales de alerta confiables y accesibles al interior de entidades públicas y empresas del país.
Artículo 6. Comité Rector del Sistema Unificado de Protección a Reportantes/Denunciante de Actos de Corrupción – SUPRAC	<p>Con el fin de garantizar la adecuada disposición de información sensible referente a la identidad de las personas solicitantes de protección se recomienda:</p> <ul style="list-style-type: none"> Modificar el segundo inciso del artículo para que la presidencia del Comité Rector del SUPRAC esté a cargo de la Defensoría del Pueblo. Modificar el párrafo 1 para 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 9. Funciones de la Secretaría Técnica del SUPRAC	<ul style="list-style-type: none"> 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.

SOBRE LA PROTECCIÓN

El Proyecto presenta avances importantes frente a la protección laboral, como la inclusión de medidas cautelares de protección, medidas de protección a personas sin vínculo laboral, tales como contratistas, sanciones por conductas de retaliación, los mecanismos para el reporte anónimo y el enfoque diferencial y de género para el otorgamiento de medidas de protección.

ARTICULOS EN EL PL	RECOMENDACIONES TPC
<p>Artículo 11. Modifíquese el artículo 62 de la Ley 2195 de 2022.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminar el artículo 11 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 para las medidas provisionales de protección que no dependa de ingresos variables (multas o cooperación internacional) y que se esté a cargo de una entidad con asignación presupuestal fija y que goce de independencia financiera y administrativa.
<p>Artículo 15. Medidas de protección a personas naturales sin vínculo laboral</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Incluir en un inciso que las medidas de protección a personas naturales sin vínculo laboral deberán regirse por lo dispuesto en el artículo 12 del Proyecto de Ley.
<p>Artículo 16. De las sanciones a las conductas de retaliación por reportes o denuncias de presuntos actos de corrupción.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En un párrafo transitorio incluir la obligación de las entidades que conforman el SUPRAC <ul style="list-style-type: none"> ○ Presentar ante el Congreso de la República un proyecto de ley para crear un régimen sancionatorio propio aplicable al incumplimiento de las disposiciones de esta Ley, a los casos de retaliación laboral hacia los denunciantes/reportantes de hechos de corrupción, que contenga multas especiales de mayor cuantía.
<p>Artículo 17. De la protección a la vida, integridad y seguridad personal</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Incluir en un nuevo párrafo. Que cuando el denunciante adquiera la calidad de testigo y su protección se traslade al programa de la Fiscalía, la Defensoría del Pueblo deberá mantener el seguimiento del caso, para asegurar que el denunciante no quede desprotegido en ningún momento. • Incluir un nuevo párrafo en el que se establezca un tiempo máximo y razonable para la definición del traslado de los casos al programa de protección de testigos de la Fiscalía.
<p>Artículo 18. Protección con enfoque diferencial y de género</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aclarar dentro del artículo que: 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
<p>Artículo 19. Del reporte anónimo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 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.

PROTECCIÓN ESPECIAL A PERIODISTAS, LÍDERES Y LIDERESAS SOCIALES QUE DENUNCIEN O REPORTEN PRESUNTOS HECHOS DE CORRUPCIÓN

Se destaca que el Proyecto de Ley incluye medidas de protección especial, a periodistas, líderes o lideresas sociales que denuncien o reporten presuntos hechos de corrupción. En específico se destaca la inclusión de un procedimiento claro de otorgamiento de medidas de protección de emergencia. No obstante, genera preocupación que el establecimiento de un plazo muy corto para que se decidan las solicitudes pueda conllevar a la inoperancia de esa instancia, y por consiguiente, la desprotección de periodistas, líderes y lideresas sociales denunciadores/reportantes de presuntos actos de corrupción.

ARTÍCULO EN EL PL	RECOMENDACIONES TPC
Artículo 20. Medidas de Protección prioritaria a periodistas	<ul style="list-style-type: none"> Considerar en el segundo inciso la ampliación del plazo (3 días) de la Secretaría Técnica del SUPRAC para dar respuesta a las peticiones de medidas de protección de emergencia.
Artículo 21. Medidas de Protección prioritaria a líderes y lideresas sociales	<ul style="list-style-type: none"> Considerar en el segundo inciso la ampliación del plazo (3 días) de la Secretaría Técnica del SUPRAC para dar respuesta a las peticiones de medidas de protección de emergencia.
Artículo 22. Medidas de Protección prioritaria a profesiones u oficios	<ul style="list-style-type: none"> Considerar en el tercer inciso la ampliación del plazo (3 días) de la Secretaría Técnica del SUPRAC para dar respuesta a las peticiones de medidas de protección de emergencia.

DEL PROCEDIMIENTO

En el Proyecto de Ley se destaca la precisión de un procedimiento para la solicitud de medidas de protección. Sin embargo, para fortalecer las disposiciones de este capítulo frente a las garantías procesales de los denunciadores/ reportantes.

ARTÍCULO EN EL PL	RECOMENDACIONES TPC
Artículo 23. Procedimiento para la solicitud de Protección	<ul style="list-style-type: none"> Incluir un nuevo párrafo en el que se establezca la procedencia de los recursos de reposición y apelación para los denunciadores que no son favorecidos con medidas de protección.
Artículo 24. Terminación de las medidas de protección	<ul style="list-style-type: none"> Incluir un párrafo en el que se establezca la procedencia de los recursos de reposición y apelación para los denunciadores/reportantes que consideren inconveniente la suspensión de las medidas de protección.
Artículo 26.	<ul style="list-style-type: none"> Modificar el literal a, para que la redacción indique claramente que tanto las solicitudes de protección ante el SUPRAC, así como las denuncias de corrupción, en las que el denunciante solicite reserva de su identidad deberán registrarse con un código alfanumérico.

DEL RÉGIMEN SANCIONATORIO

En el Proyecto de Ley remite al procedimiento sancionatorio de la Ley 1010 de 2006 y establece causal de mala conducta para quien revele la información personal del denunciante. No obstante, para fortalecer las disposiciones de este capítulo frente a las garantías procesales de los denunciantes/ reportantes.

ARTÍCULO EN EL PL	RECOMENDACIONES TPC
Artículo 14. De las sanciones a las conductas de retaliación por reportes o denuncias de presuntos actos de corrupción.	<ul style="list-style-type: none"> 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 31. Compromiso de Reserva	<ul style="list-style-type: none"> Extender las sanciones severas, como multas cuantiosas, a los funcionarios públicos del sistema de protección o receptores de denuncia de corrupción que revelen información personal o que permita identificar al denunciante que ha solicitado mantener su identidad bajo reserva.

DIFUSIÓN Y DIVULGACIÓN DE HECHOS DE CORRUPCIÓN

Se destacan que las disposiciones incluidas en este capítulo incentivan la denuncia ciudadana de hechos de corrupción a través del establecimiento del deber de confidencialidad y el compromiso de reserva. Para fortalecer este capítulo.

ARTÍCULO EN EL PL	RECOMENDACIONES TPC
Artículo 29. Información relativa a la recepción y seguimiento de denuncias	<ul style="list-style-type: none"> Agregar un nuevo párrafo en donde se incluya: la obligación de establecer parámetros de comunicación y retroalimentación desde la institucionalidad hacia quienes solicitan medidas de protección, que sean asertivos, pedagógicos y periódicos. <p>Estos mismos estándares de comunicación y retroalimentación deben ser implementados por las entidades receptora de denuncias de presunta corrupción.</p>