

## COMENTARIOS PARA EL DEBATE EN COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE PROTECCIÓN A DENUNCIANTES “JORGE ENRIQUE PIZANO” 291 DE 2023C-414 DE 2025 SENADO

Transparencia por Colombia (TPC) ha identificado la necesidad de adoptar normatividad 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 y el tránsito legislativo del proyecto de ley "Jorge Enrique Pizano", con el propósito de fortalecer las medidas que garanticen la protección de denunciantes y reportantes de actos de corrupción y promuevan la denuncia ciudadana. En ese sentido, TPC ha elaborado varias 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 ponencias y recomendaciones para primer y segundo debate en Cámara de Representantes (2022-2025).

Actualmente, este Proyecto de Ley de protección a denunciantes ha terminado su tránsito legislativo en la Cámara de Representantes y ha sido radicada la ponencia para el debate en Comisión Primera del Senado el 12 de mayo. Los comentarios que se van a presentar a continuación parten del texto de la ponencia para primer debate en Senado<sup>1</sup>, orientados a aportar elementos para el debate en Comisión Primera del Senado. Se presentan de acuerdo con apreciaciones técnicas, que obedecen a la experiencia de Transparencia por Colombia en la lucha contra la corrupción y protección a denunciantes.

En particular, se recibe positivamente, entre otros puntos, que en la ponencia para primer debate en la Comisión primera del Senado: (i) se haya mantenido las garantías de protección integral a los denunciantes, (ii) se brinde de manera específica las garantías en materia laboral bajo la tutela del Ministerio de Trabajo y se imponga sanciones económicas para los empleadores que ejerzan retaliación por las denuncias de corrupción; (iii) se tengan en cuenta las retaliaciones judiciales a las cuales están expuestos los/las denunciantes y que en tal caso puedan acudir a los defensores del pueblo (iv) se haya acogido la propuesta de hacer rotativa la presidencia en el Sistema Unificado de Protección a Reportantes/Denunciante de Actos de Corrupción (SUPRAC) y que todos los órganos de control cuenten con voz y voto (v) se haya incluido las medidas de comunicación a favor de la cultura de la integridad y la lucha contra la corrupción. Sin embargo, se lamenta que se haya eliminado un artículo el cual se refería a la carga de prueba al denunciante en caso de retaliaciones laborales, ya que quien tenía que probar que no existían las retaliaciones laborales era el empleador. Asimismo, se lamenta, que se le exija una alta carga probatoria al denunciante para ser beneficiario de las medidas de protección, ya que el ente investigador es quien debe hacer la recolección probatoria.

No obstante, a partir del análisis al de la ponencia para primer debate en Comisión Primera de Senado, se considera que hay oportunidades de fortalecer las disposiciones contenidas en el Proyecto de Ley. Por lo tanto, este documento se convierte en un insumo de TPC que busca nutrir el debate en Comisión Primera del Senado. Finalmente, las recomendaciones incluidas en este documento tienen 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.

---

<sup>1</sup> Gaceta 686 del Senado: <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/>

## DISPOSICIONES GENERALES

Se destaca que el Proyecto en su actual versión 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). Finalmente, se saluda la inclusión de una presidencia rotativa en la SUPRAC así como que todos los órganos de control cuenten con voz y voto. Ello garantiza por un lado, una política de Estado sostenible, e independiente. Por otro lado, se cuenta con una diversidad de entidades públicas a cargo de la investigación de la denuncia.

ARTICULOS EN EL PL	RECOMENDACIONES TPC
<b>Artículo 3. Definiciones.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminar del concepto de reportante/denunciante anónimo (literal g) la condición de “suministrar evidencia”, ya que representaría una carga probatoria adicional para el reportante anónimo. En efecto, quien debe tener la mayor carga probatoria es el ente investigador.</li> <li>• Sería pertinente incluir en el concepto de facilitador (literal f), a las organizaciones sociales, veedurías o expresiones organizativas. En efecto, estos actores a nivel territorial orientan la denuncia y los reportes, incluso, ponen la denuncia a nombre de los/las reportantes o personas que identifican los hechos.</li> </ul>
<b>4. Sistema de Protección a Reportantes/Denunciantes de Actos de Corrupción.</b>	<p>Para fortalecer el SUPRAC se recomienda:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incluir en el primer inciso su necesaria autonomía administrativa y presupuestal, con el fin de garantizar su independencia.</li> </ul>
<b>Artículo 6. Comité Rector del Sistema Unificado de Protección a Reportantes/Denunciantes de Actos de Corrupción – SUPRAC</b>	<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"> <li>• Modificar el parágrafo 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, garantizando una democracia participativa.</li> </ul>
<b>ARTÍCULO 8°. De la Secretaría Técnica del Sistema Unificado de Protección a Reportantes/Denunciantes de Actos de Corrupción – SUPRAC</b>	<p>Con el fin de fortalecer la Secretaría Técnica:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se sugiere agregar un parágrafo relacionado con la sostenibilidad técnica y financiera de la Secretaría Técnica.</li> </ul>

## SOBRE LA PROTECCIÓN

El Proyecto presenta avances importantes frente a la protección laboral, como la inclusión de medidas cautelares de protección, el cuidado de la salud mental, las 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. Así, como la competencia de los jueces laborales para las retaliaciones laborales.

ARTICULOS EN EL PL	RECOMENDACIONES TPC
<b>Artículo 12. Modifíquese el artículo 62 de la Ley 2195 de 2022</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se destaca de manera positiva la diversificación de fuentes de financiación del Fondo para la Protección de denunciantes de presuntos actos y/o hechos de corrupción y la reparación de los afectados por corrupción.</li> <li>• Se recomienda incluir como fuente de financiación del Fondo los recursos provenientes de la Sociedad de Activos Especiales (SAE) por recuperación de activos.</li> <li>• Revisar la distribución del Fondo, teniendo en cuenta que también es para la reparación a víctimas de corrupción y como se le va a dar ambos destinos a los recursos.</li> <li>• Revisar la pertinencia de un 10% de administración, el cual puede resultar excesivo.</li> </ul>
<b>Artículo 14. Medidas cautelares de protección laboral</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El parágrafo 3- indemnidad: debería ser un artículo aparte por tratarse de represalias judiciales y comprender que es una manera diferente de represalias a las laborales.</li> </ul>
<b>17. De las sanciones por retaliación contra reportantes/ denunciantes de actos de corrupción</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se debe incluir que estas sanciones son para los empleadores del sector público y privado.</li> </ul>
<b>Artículo 18 Tratamiento sancionatorio de la retaliación ante denuncias o reportes de corrupción</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se lamenta que se hayan disminuido el monto de las multas asignadas al empleador en caso de retaliación contra un trabajador.</li> <li>• Se debe incluir un parágrafo, que indique que se puede iniciar una acción de repetición en contra del responsable de las conductas de retaliación.</li> </ul>

## RESTRICCIONES A LA APLICACIÓN DE LA LEY Y EFECTOS DE LA MALA FE

En el Proyecto de Ley se destaca que se haya dedicado un capítulo aparte para la mala fe, sin embargo, se hace la siguiente recomendación:

ARTÍCULO EN EL PL	RECOMENDACIONES TPC
<b>Artículo 27. Personas que no podrán beneficiarse de una medida de protección</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El denunciante debe tener una carga probatoria mínima, teniendo en cuenta que son los entes investigadores, quienes deben tener la carga probatoria más alta. Además, el numeral 4 ya incluye a las denuncias carentes de pruebas.</li> </ul>