



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - Nº 2319

Bogotá, D. C., miércoles, 10 de diciembre de 2025

EDICIÓN DE 46 PÁGINAS

DIRECTORES:	DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariassenado.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 476 DE 2025 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.

Bogotá, D. C., noviembre de 2025

Honorable Representante

JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO

Presidente

Cámara de Representantes

Asunto: Radicación Proyecto de Ley número 476 de 2025 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.

Honorable Presidente:

De manera respetuosa, y en consideración de los artículos 222 y 223 de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración de la Cámara de Representantes el **Proyecto de Ley número 476 de 2025 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, iniciativa legislativa que cumple con los requisitos contemplados en el artículo 145 de la presente ley.

Cordialmente,

Catherine Juvinas C.

CATHERINE JUVINAO CLAVIJO
Representante a la Cámara




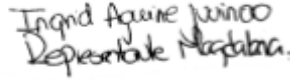
María del Mar P.

MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA
Representante a la Cámara

Clara Eugenia López Obregón

CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN
Senadora de la República

 GABRIEL BECERRA YÁÑEZ Representante a la Cámara - Bogotá Pacto Histórico - Unión Patriótica	 Eduard Sarmiento Hidalgo Representante a la Cámara Cundinamarca
 CARLOS FELIPE QUINTERO OVALLE Representante a la Cámara Departamento del Cesar	 JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA Representante a la Cámara
 DAVID RICARDO RÁCEROS MAYORCA Representante a la Cámara por Bogotá Coalición Pacto Histórico	 CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA Senador del Pacto Histórico Polo Democrático Alternativo
 CAROLINA GIRALDO BOTERO Representante a la Cámara por Risaralda	 ALVARO LEONEL RUEDA CABALLERO Representante a la Cámara Partido Liberal
 GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN Representante a la Cámara por el Meta Pacto Histórico - PDA	 AIDA MARINA QUILCÚE VIVAS Senadora Circunscripción Especial Indígena Movimiento MAIS
 ARMANDO ZABARRAIN D'ARCE Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	 JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE Representante a la Cámara Partido Conservador
 ALIRIO URIBE MUÑOZ Representante a la Cámara Bogotá Pacto Histórico - Polo	 Juan Sebastián Gómez González Representante a la Cámara por Caldas Nuevo Liberalismo
 DANIEL CARVALHO MEJÍA Representante a la Cámara por Antioquia	 WILMER CASTELLANOS HERNÁNDEZ Representante a la Cámara Por Boyacá Partido Alianza Verde

 ANGÉLICA LOZANO CORREA Senadora de la República	 ARIEL ÁVILA Senador de la República Partido Alianza Verde	 JUAN PABLO SALAZAR RIVERA Representante a la Cámara Cauca, Valle del Cauca y Nariño	 FABIAN DIAZ PLATA Senador de la República
 ANDRES CANCEMANCE LÓPEZ Representante a la Cámara Departamento de Putumayo Pacto Histórico - Colombia Humana	 DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico	 ALFREDO MONDRAGÓN GARZÓN Representante a la Cámara Coalición Pacto Histórico	 GLORIA INÉS FLOREZ SCHNEIDER Senadora de la República Pacto Histórico-Colombia Humana
		 ANDREA PADILLA VILLARRAGA Senadora de la República Alianza Partido Verde	 JULIAN GALLO CUBILLO Senador de la República Partido Comunes
 ANIBAL GUSTAVO HOYOS FRANCO Representante a la Cámara Partido Liberal	 JOSE ELIECER SALAZAR LÓPEZ Representante a la Cámara	 MARIA JOSÉ PIZARRO RODRIGUEZ Senadora de la República	 Juan Manuel Cortes Dueñas Representante a la Cámara
 SUSANA GÓMEZ CASTAÑO Representante a la Cámara por Antioquia	 CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ Honorable Senadora de la República Colombia Humana-Pacto Histórico	 GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ Senador de la República	 TEMÍSTOCLES ORTEGA NARVÁEZ Senador de la República
 PIEDAD CORREAL RUBIANO Representante a la Cámara Partido Liberal Colombiano	 LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA Senador de la República Congreso de Colombia	 ERMES EVELIO PETE VIVAS Representante a la Cámara por el Cauca Pacto Histórico - MAIS	 WILLIAM FERRAZ ALVARADO MARTÍNEZ Representante a la Cámara CITREP No. 7 Meta - Guaviare
 LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO Representante a la Cámara por el Huila Pacto Histórico - PDA	 ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA Senadora de la República Pacto Histórico	 WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ Representante a la Cámara Departamento de Caldas	 Ingrid Aguirre Jirineo Representante Magdalena
 DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO. Representante a la Cámara por el Valle del Cauca.	 ORLANDO CASTILLO ADVÍNCULA REPRESENTANTE A LA CÁMARA CITREP 9 PACÍFICO MEDIO	 DORINA HERNÁNDEZ PALOMINO Representante Pacto Histórico por Bolívar.	 ROBERT DAZA GUEVARA Senador de la República Pacto Histórico - PDA
 JAEHEL QUIROGA CARRILLO Senadora de la República Pacto Histórico- UP.	 ETNA TAMARA ARGOTE CALDERÓN Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico PDA	<div>PROYECTO DE LEY NÚMERO 476 DE 2025</div> <div>CÁMARA</div> <div>por la cual se adoptan medidas de protección para</div> <div>personas naturales frente al reporte o denuncia de</div> <div>presuntos actos y/o hechos de corrupción.</div> <div>El Congreso de Colombia</div> <div>DECRETA:</div> <div>CAPÍTULO I</div> <div>Disposiciones Generales</div> <div>Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene</div> <div>por objeto establecer normas, procedimientos y</div> <div>mecanismos para garantizar la protección efectiva</div> <div>de los derechos fundamentales de los reportantes/</div> <div>denunciantes de hechos o actos que presuntamente</div> <div>constituyan o puedan constituir corrupción.</div> <div>Además, se crea el Sistema Unificado de Protección</div> <div>a Reportantes/Denunciantes de Actos de Corrupción</div> <div>(Suprac), se fortalece la institucionalidad y se</div> <div>adoptan medidas para promover la denuncia de</div> <div>presuntos hechos o actos de corrupción.</div>	
 JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL Representante a la Cámara Dignidad y Compromiso	 ALEJANDRO GARCÍA RÍOS Representante a la Cámara por Risaralda Partido Alianza Verde		
 JAIRO REINALDO CALA SUAREZ Representante a la Cámara Santander Partido Comunes	 SANDRA RAMÍREZ LOBO SILVA Senadora de la República Partido COMUNES		
 GILMA DIAZ ARIAS Representante a la Cámara PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	 IMELDA DAZA COTES Senadora de La República		
 Luis Alberto Albán Urbano Representante a la Cámara Valle del Cauca Partido Comunes	 ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Coalición Pacto Histórico		

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* Los mecanismos de protección contemplados en la presente ley están dirigidos a personas naturales, tanto particulares como servidores públicos, que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de haber presentado denuncia o reporte, dado información, o haber revelado por cualquier medio presuntos hechos y/o actos de corrupción.

Parágrafo. Las medidas de protección previstas para el reportante/denunciante también se aplicarán, en su caso, a terceros que estén relacionados con el reportante/denunciante y que puedan sufrir represalias, tales como su cónyuge, compañero o compañera permanente, o familiares hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o primero civil, así como a la persona natural que actúe como facilitador.

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

- a) **Actos o hechos de corrupción:** Son las conductas que implican la desviación de la gestión de lo público y de lo privado, con el propósito de obtener ventajas o beneficios para sí o para un tercero.

Se considera un hecho o acto de corrupción las siguientes conductas punibles descritas en la Ley 599 de 2000 o cualquiera que la modifique, sustituya o adicione, entre los que se encuentran, pero no se limitan a, los establecidos en los artículos 250-A, 250-B, los de los Capítulos IV y V del Título X, los del Título XIV y del título XV.

De conformidad con lo establecido en la Ley 1474 de 2011 y las normas que la modifiquen, así como en las convenciones y tratados internacionales contra la corrupción ratificados por Colombia, también se consideran actos y/o hechos de corrupción aquellas conductas que den lugar a faltas disciplinarias, fallos de responsabilidad fiscal o abusos de poder, asociadas a:

(i) el uso indebido de poder para obtener beneficios personales; (ii) el detrimento del patrimonio público; (iii) un perjuicio social significativo, que afecte el interés general; y (iv) la corrupción electoral.

- b) **Reportante/Denunciante:** Quien, mediante las formalidades legales dispuestas para tal fin, ya sea ante la autoridad receptora, mediante mecanismos internos o a través de divulgación pública, informe sobre hechos que puedan constituir presuntos actos de corrupción, y quien o quienes suministren evidencia o datos concretos que permitan encauzar una investigación.

- c) **Denuncia:** La denuncia consiste en una manifestación, mediante la cual se pone en conocimiento de la autoridad receptora un hecho presuntamente punitivo o la existencia de presuntas irregularidades en el manejo de los recursos públicos, incluyendo una descripción detallada de las circunstancias de tiempo, modo y lugar que le consten, a la vez que representa la activación de un

mecanismo para el acceso a la administración de justicia.

- d) **Reporte:** El reporte es un mecanismo por el cual se alerta de un presunto caso de corrupción, sin requerirse el empleo de los canales formales de una denuncia, ni que exista, de manera directa e inicial, la intención de acceder a la administración de justicia.
- e) **Autoridad receptora:** Se entenderá como autoridad receptora, la designada para recibir y gestionar las denuncias, solicitudes, reportes u otros tipos de comunicaciones formales dentro de un marco legal o administrativo específico de la presente ley, como lo serán: La Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Fiscalía General de la Nación y cualquier entidad con funciones disciplinarias, de vigilancia y control.

Así mismo, se tendrán como autoridades receptoras a las entidades públicas y privadas que reciben denuncias o reportes por medio de sus canales internos.

- f) **Facilitador:** persona natural que brinda apoyo y/o asistencia a reportantes/denunciantes de actos y/o hechos de corrupción. Lo anterior, incluye a los informantes.
- g) **Reportante/denunciante anónimo:** Quien presente la denuncia o reporte reservándose su identidad. El reportante/denunciante anónimo debe suministrar evidencia o datos concretos que permitan encauzar una investigación.
- h) **Denuncia con reserva de identidad o confidencialidad:** Acción mediante la cual el reportante/denunciante solicita mantener en absoluta reserva su identidad.
- i) **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 reportante/denunciante. Este estado implica la presencia de signos objetivos que evidencian la inminencia del peligro o la probabilidad de que se materialice un daño.
- j) **Medidas de protección:** Conjunto de acciones dispuestas por las autoridades competentes orientadas a proteger el ejercicio de los derechos fundamentales de los denunciantes. Su aplicación dependerá de los criterios de priorización reglamentados a partir de la presente ley.

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.

k) 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 por cualquier medio, con el fin de solicitar la adopción Medidas de Protección, al considerar que su vida, integridad física, la de su núcleo familiar o su derecho al libre desarrollo de la personalidad, entre otros, se encuentran en riesgo de vulneración.

l) Conductas de retaliación: Toda conducta realizada por una persona natural o jurídica en contra de un reportante/denunciante de actos y/o hechos de corrupción que se derive del reporte o denuncia presentada que derive en amenazas, situaciones de riesgo o daño al reportante/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/denunciante 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 vínculo; (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) injuria y calumnia; (xv) suspensión o asignación de funciones sin justificación; (xvi) discriminación en las evaluaciones de rendimiento; (xvii) inclusión en buró laboral o listas negras de trabajadores; y (xviii) cualquier trato injustificado.

m) Persona protegida: es la cualidad del reportante/denunciante de un acto o hecho de corrupción, así como del informante, a quienes se le ha concedido medidas de protección, con la finalidad de garantizar sus derechos fundamentales. En caso necesario, la persona protegida también será el tercero relacionado con el reportante/denunciante como cónyuge, compañero o compañera permanente o de un familiar hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad y primero civil.

CAPÍTULO II

Disposiciones por las cuales se confieren competencias

Artículo 4°. Sistema Unificado de Protección a Reportantes/Denunciantes de Actos de Corrupción (Suprac). Créase el Sistema Unificado de Protección a Reportantes/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 de las medidas 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, a través de su Secretaría Técnica, deberá implementar una página web y habilitar todos los canales físicos y digitales necesarios que garanticen el cumplimiento del principio de transparencia, conforme a la política de Estado Abierto. En este sentido, deberá observar lo previsto en la Ley 1712 de 2014 en relación con la información mínima obligatoria, tanto sobre la estructura del sujeto obligado como sobre sus servicios, procedimientos y funcionamiento de acuerdo a los parámetros de anonimización, protección y ciberseguridad de los datos.

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 del nivel directivo de cada una de las siguientes entidades: Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, Fiscalía General de la Nación, Policía Nacional, Unidad Nacional de Protección, Ministerio del Trabajo, Contraloría General de la República, Ministerio Público, y el Ministerio del Interior.

La Presidencia del Comité Rector del Sistema Unificado de Protección a Reportantes/Denunciantes de Actos de Corrupción (Suprac) será ejercida de manera rotativa, en periodos de dos (2) años, por el Ministerio Público y la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, en el orden mencionado.

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. Las decisiones del Comité Rector serán por votación ordinaria de la mayoría de sus miembros con derecho a voto.

La participación de la Contraloría General de la República y el Ministerio Público, estarán dirigidas a dar cumplimiento a sus mandatos legales y constitucionales sobre promoción y fortalecimiento de la vigilancia de la función pública del país.

Parágrafo 1°. En las sesiones donde se definan estrategias, planes, políticas, procesos y procedimientos, podrán asistir como miembros

con voz y no con voto, la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción, representantes de la academia, organizaciones de sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, y representantes de los gremios económicos.

La Secretaría Técnica del Suprac adelantará un proceso de invitación pública, para la participación de representantes de la academia, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y empresas del sector privado.

Parágrafo 2º. En las sesiones donde se estudien casos del sector privado, serán invitados los delegados de las Superintendencias respectivas de acuerdo al marco de sus competencias.

Parágrafo 3º. En las sesiones donde se analicen casos del ámbito municipal, serán invitados los delegados del Ministerio Público de la circunscripción respectiva.

Así mismo, las Comisiones Regionales de Moralización tendrán participación y deberán presentar informes sobre los procesos de denuncia presentados en el territorio respectivo, cuando se comuniquen o revelen hechos o actos de corrupción.

Artículo 6º. Funciones del Comité Rector del Sistema Unificado de Protección a Reportantes/Denunciantes de Actos de Corrupción (Suprac). El Comité Rector del Sistema Unificado de Protección a Reportantes/Denunciantes de Actos de Corrupción (Suprac) tendrá las siguientes funciones, las cuales estarán adaptadas a las competencias de cada uno de los integrantes del Comité Rector:

1. 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.
2. 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.
3. Apoyar en el proceso de definición de los criterios para estandarizar y unificar los sistemas de denuncia por hechos de corrupción de tal forma que se respete el anonimato, y la confidencialidad, según el caso y se indique la entidad pública afectada.
4. Revisar los informes de evaluación sobre las medidas de protección adoptadas, emitidos por la Secretaría Técnica o el Ministerio Público.
5. Realizar un informe público anual en el cual se realicen recomendaciones de política pública para el mejoramiento continuo en la adopción de medidas de protección y fortalecer la caracterización de las prácticas

corruptas y las fallas en la arquitectura institucional que lo permite.

6. 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.
7. Adoptar su propio reglamento.
8. 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 9º de la Ley 489 de 1998 y los eventos de conflictos de intereses de los delegados.

Artículo 7º. De la Secretaría Técnica del Sistema Unificado de Protección a Reportantes/Denunciantes de Actos de Corrupción (Suprac). El Sistema Unificado de Protección a Reportantes/Denunciantes de Actos de Corrupción (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, con supervisión permanente de funcionarios del Ministerio público.

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.

En los eventos de decisión de trámites de solicitudes de medidas de protección de emergencia, la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República presentará el proyecto de decisión motivada a los delegados de la Procuraduría General de la Nación, quienes tendrán la facultad de presentar objeciones a la adopción o negación de medidas de protección dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes a su presentación. De presentarse objeción motivada, la Secretaría de Transparencia deberá realizar los ajustes pertinentes a la proyección de la decisión dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

Este proceso será de obligatorio cumplimiento, so pena de mala conducta del funcionario respectivo.

Parágrafo. Para el cumplimiento de las funciones de la Secretaría Técnica del SUPRAC y la adopción de sus decisiones, la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República contará con el apoyo de equipos técnicos interdisciplinarios y territoriales de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, en los eventos que sea requerido.

Artículo 8º. Funciones de la Secretaría Técnica del Sistema Unificado de Protección a Reportantes/Denunciantes de Actos de Corrupción (Suprac).

Las funciones de la Secretaría Técnica serán las siguientes:

1. Recibir y tramitar las solicitudes de protección. La Secretaría Técnica tramitará directamente las solicitudes de Medidas Provisionales de Emergencia. En caso que se refiera a otro tipo de medidas de protección, deberá trasladarlas a la totalidad de las entidades de orden nacional y territorial competentes para la ejecución de programas de protección a personas naturales, con el fin de garantizar el principio de legalidad, celeridad y eficiencia en el procedimiento.
2. Realizar seguimiento y monitoreo en tiempo real de las solicitudes y las medidas de protección adoptadas, sus procedimientos y plazos.
3. Realizar una revisión periódica sobre el uso y eficacia de las medidas de protección adoptadas, para el mejoramiento continuo del sistema.
4. Una vez aprobadas las medidas de protección, informará al reportante/denunciante sobre su contenido y brindará asesoría jurídica integral, adecuada a sus circunstancias particulares, especialmente si pertenece a un grupo de especial protección constitucional. En caso contrario, informará a los reportantes/denunciantes sobre la procedencia del recurso de reposición frente a las decisiones adoptadas, conforme a lo establecido en la Ley 1437 de 2011.
5. Diseñar y adoptar canales de comunicación eficientes, seguros y oportunos entre los miembros del Suprac.
6. Administrar un sistema de información para la recepción y trámite de las solicitudes de protección, que garantice la confidencialidad, reserva y protección de la identidad de los reportantes/denunciantes en el trámite de sus solicitudes de protección.
7. Establecer un mecanismo de seguimiento y control para garantizar que todas las entidades públicas, tanto del orden nacional, como territorial, deban difundir por medio de sus propios canales internos, la página web y los demás canales físicos y digitales del Suprac.
8. Convocar a sesión al Comité Rector trimestralmente o a sesiones extraordinarias si se requiere.
9. Impartir las capacitaciones contempladas en la presente ley para los funcionarios del Suprac.
10. Llevar registros, elaborar estadísticas y presentar un informe trimestral al Comité Rector y a los entes de control, detallando las denuncias recibidas, las medidas aprobadas o negadas, su tipo, estado de implementación, y características del reportante/denunciante,

incluyendo su pertenencia a grupos de especial protección constitucional. El informe deberá incluir un anexo financiero con el costo individual de las medidas de protección de emergencia.

11. Elaborar un informe público anual sobre la evaluación de impacto de la presente Ley, así como de la gestión del Suprac y su ejecución presupuestal.
12. El Comité Rector del Suprac, en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, implementarán una estrategia para visibilizar los efectos de la corrupción. Esta estrategia promoverá que empresas que contraten con el Estado o presten servicios públicos incluyan en su responsabilidad social acciones contra la corrupción y en favor de los denunciantes.
13. Hacer evaluación y dar recomendaciones a las entidades encargadas de brindar medidas de protección. En sus decisiones, las entidades encargadas deberán motivar, mediante acto administrativo, su decisión respecto de estas recomendaciones.
14. Evaluar las medidas de protección adoptadas, solicitando los ajustes a las entidades respectivas.

Parágrafo 1º. El tratamiento de los datos suministrados por los reportantes/denunciantes deberá ajustarse a los principios de responsabilidad demostrada y necesidad, garantizando la protección de los datos personales conforme a la Ley 1581 de 2012.

Parágrafo 2º. Los informes públicos que emita la Secretaría Técnica del Suprac, deberán estar acompañados de un proceso de rendición de cuentas donde tenga participación la sociedad civil.

Parágrafo 3º. La revisión de la evaluación de las medidas de protección adoptadas por la Secretaría Técnica, estará a cargo de un Comité Independiente conformado por delegados del Ministerio Público.

Artículo 9º. 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, como un fondo cuenta destinado a otorgar medidas provisionales de protección para los denunciantes o reportantes y sus núcleos familiares, brindar acompañamiento integral y promover acciones preventivas y de fortalecimiento de la defensa jurídica del Estado en la lucha contra la corrupción.

Las fuentes de financiación del fondo serán las siguientes:

1. El Presupuesto General de la Nación.
2. Los recursos que aporten las entidades públicas, de acuerdo con los convenios que se celebren al respecto.
3. Las donaciones o aportes de organizaciones internacionales o nacionales.
4. Los recaudos provenientes de las multas impuestas conforme lo establecido en los artículos 60 y 61 de la presente ley.
5. Los recursos recaudados por concepto de las multas impuestas por actos de retaliación contra reportantes o denunciantes de hechos de corrupción, conforme a lo establecido en la ley.

Adscribase 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 % al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República para que, a través de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, se otorguen medidas provisionales a los reportantes/denunciantes de presuntos actos y/o hechos de corrupción a través del Sistema Unificado de Protección a Reportantes/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 a cargo de la Procuraduría General de la Nación. El porcentaje se ajustará cada año y corresponderá, exclusivamente, al monto necesario para pagar los gastos administrativos.

Parágrafo 2º. La Procuraduría General de la Nación deberá emitir informes estadísticos y un informe anual de la inversión y ejecución de los recursos asignados al 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.

La Procuraduría General de la Nación deberá remitir un informe anual al Congreso de la República sobre la ejecución de los recursos asignados al 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.

Parágrafo 3º. Las obligaciones que se generen en ejercicio de las disposiciones establecidas en la presente ley, que afecten a las entidades del orden nacional pertenecientes al Presupuesto General de la Nación, deberán estar sujetas al Marco Fiscal de Mediano Plazo como en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector respectivo, y por tanto serán financiadas con las apropiaciones asignadas a cada órgano del PGN en cada vigencia fiscal.

Parágrafo transitorio. La Procuraduría General de la Nación, reglamentará y pondrá en operación 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, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

CAPÍTULO III

De la Protección

Artículo 10. Criterios de Priorización en la Asignación de Medidas de Protección. La autoridad encargada de evaluar la procedencia y priorización de las medidas de protección, contempladas en la presente ley, deberá tener en cuenta lo establecido en el artículo 83 de la Constitución Política de Colombia y la existencia de una situación de riesgo específico, individualizable, preciso, determinado y cierto, que contenga una prueba siquiera sumaria que permita deducir la probabilidad razonable de lesionar de forma grave los derechos o bienes jurídicos del reportante/denunciante.

La autoridad deberá tener en consideración los criterios contextuales en el análisis de la determinación de la situación de riesgo.

- A. Se tendrán como criterios contextuales subjetivos la condición específica que rodea al reportante/denunciante, tales como: (i) contexto del territorio, pertenencia a un partido político, actividad sindical, situación socioeconómica, actividad profesional, labor desempeñada como líder social, vínculos familiares, pertenencia a grupos discriminados o marginados, entre otros.; (ii) el grado de vinculación entre el denunciante con aquel denunciado y; (iii) la condición de subordinación con la persona denunciada y la existencia de conductas de retaliación.
- B. Se tendrán como criterios contextuales objetivos las calidades del reportante/denunciante, dentro de las que se encuentran: (i) trabajadores del sector privado, funcionarios del sector público o contratistas

que tengan acceso a información sobre presuntos hechos o actos de corrupción, obtenidos en el marco de una relación contractual y laboral, que sean puestos en conocimiento de la autoridad competente durante el vínculo o al finalizarlo; (ii) accionistas, socios individualmente considerados, administradores de hecho o de derecho, directivos, empleados, asesores y las demás personas pertenecientes al órgano de administración de la entidad, que han reportado o denunciado casos de corrupción al interior de esta; (iii) reportantes/denunciantes que, antes de los hechos objeto de la denuncia, hayan realizado previamente reportes o denuncias sobre actos o hechos de corrupción ante la misma u otras instancias; y, (iv) cualquier persona que trabaje bajo la supervisión y la dirección de contratistas, subcontratistas y proveedores.

Parágrafo. Las entidades públicas del orden nacional, departamental o municipal en las que uno de sus servidores presente denuncias o reportes de actos de corrupción sobre la propia entidad, deberán adoptar protocolos internos para prevenir prácticas de acoso laboral, hostigamiento u otras represalias en contra del reportante/denunciante.

En caso de que un reportante o denunciante recibe amenazas, la oficina de control interno disciplinario de la entidad pública deberá informar de manera inmediata al Suprac y a las autoridades competentes, con el fin de activar los mecanismos necesarios para garantizar su protección.

Artículo 11. Medidas provisionales de emergencia. En los casos de extrema urgencia, cuando se verifique que la vida y/o la integridad física de la persona reportante/denunciante y/o de su grupo familiar 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 otorgadas por otras entidades del Estado.

En los casos en que no se requiere reubicación temporal, la Secretaría Técnica otorgará medidas de protección o autoprotección, según la reglamentación que expida el Gobierno nacional.

Parágrafo 1º. Las medidas provisionales de emergencia serán de carácter transitorio, y no podrán exceder los seis (6) meses. Esta medida finalizará de forma anticipada cuando la persona ingrese a un programa permanente de protección.

La Secretaría Técnica del Suprac, coordinará con el proceso de remisión y conocimiento al Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas y el Comité de Evaluación de Nivel de Riesgo, para

el estudio respectivo de la situación de riesgo del reportante/denunciante.

En un término máximo de seis meses, la autoridad competente deberá decidir, mediante acto administrativo motivado, la inclusión del reportante/denunciante en un programa permanente de protección, so pena de mala conducta.

Si transcurridos ciento veinte días (120) días calendario, no se ha resuelto la situación sobre su ingreso a un programa permanente de protección, la secretaria técnica del Suprac citará una reunión extraordinaria del comité rector, en el cual la entidad competente deberá llevar un informe detallado sobre las razones por las cuales no se ha resuelto la solicitud. La realización de la reunión extraordinaria deberá hacerse dentro del mes siguiente al cumplimiento de este término.

Parágrafo 2º. La resolución de la Secretaría Técnica que otorga medidas provisionales de emergencia, será remitida a las demás autoridades competentes, para efectos de su concurrencia en la protección del reportante/denunciante cuya situación sea de riesgo extremo para su vida o integridad personal.

Parágrafo 3º. Las Medidas Provisionales de Emergencia de las que trata el presente artículo serán financiados o cofinanciados 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.

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 garantizará los mecanismos para desarrollar la trazabilidad de estos recursos.

Parágrafo 4º. En el marco del Sistema Unificado de Protección a Denunciantes por Presuntos Actos y/o Hechos de Corrupción, las medidas provisionales de emergencia podrán ser cofinanciadas con recursos de cooperación internacional.

Parágrafo 5º. Lo dispuesto en este artículo se ajustará al Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Artículo 12. Protección Psicológica de los Reportantes/Denunciantes de Actos de Corrupción. El Ministerio de Salud y Protección Social, en coordinación con la Secretaría Técnica del Suprac, deberá incluir en sus protocolos y guías de actuación medidas específicas para la atención psicológica prioritaria e integral de los reportantes o denunciantes de actos de corrupción y su núcleo familiar. Estas medidas deberán contemplar acciones para mitigar el riesgo psicosocial derivado del ejercicio de denuncia, garantizando en todo momento el anonimato de los solicitantes.

Parágrafo. En un plazo máximo de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley, el Ministerio de Salud y Protección Social deberá adoptar un protocolo para la atención del riesgo

psicosocial de los reportantes o denunciantes de actos de corrupción.

Artículo 13. Requisitos mínimos para la protección laboral. Para la aplicación de las medidas de protección laboral descritas en el artículo anterior, el Ministerio del Trabajo deberá acreditar de manera sumaria la existencia de pruebas y evidencias que establezcan que el reportante/denunciante está siendo víctima de las conductas descritas en el artículo 2°, 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.

Artículo 14. 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 acrediten sumariamente ser objeto de retaliación por medio de acciones como lo son los actos de acoso o actos injustificados o cualquier otra actuación encaminada a la desmejora de las condiciones laborales del reportante/denunciante como consecuencia del reporte o denuncia de un presunto acto de corrupción.

Las medidas cautelares en favor de los reportantes/denunciantes serán las siguientes:

1. La terminación unilateral del contrato de trabajo o la destitución del denunciante/reportante de presuntos hechos y/o actos de corrupción cuando se acredite de manera sumaria ser objeto de las conductas constitutivas de acoso laboral, así como de cualquier acto injusto o de retaliación encaminado a la desmejora de las condiciones laborales de reportante/denunciante derivados de la decisión de denunciar, que se presenten con posterioridad y como consecuencia del reporte o denuncia de un presunto acto de corrupción, carecerá de todo efecto jurídico cuando se profieran dentro de los seis (6) meses siguientes a la denuncia/reporte, siempre y cuando la autoridad competente verifique la ocurrencia de las acciones de retaliación puestas en su conocimiento.
2. Traslado de dependencia administrativa dentro de la entidad o empresa.
3. Traslado de lugar de trabajo, sede o ciudad, en condiciones laborales equivalentes o mejores.
4. Traslado del trabajador reportante/denunciante a la modalidad de teletrabajo. La determinación de la clase de teletrabajo se hará de común acuerdo con el reportante/denunciante teniendo en cuenta su situación particular y las necesidades de las actividades laborales por este desempeñadas.
5. Cualquier otra necesaria para garantizar los Derechos Laborales de los reportantes/denunciantes.

El Comité Rector del Sistema Unificado de Protección a Reportantes/Denunciantes emitirá un concepto previo vinculante al Ministerio del Trabajo, quien otorgará, mediante acto administrativo debidamente motivado, las Medidas de Protección Laboral a favor del reportante/denunciante, indicando cuáles son, su pertinencia, necesidad y por cuánto tiempo se otorgan, de acuerdo con el estudio de cada caso. La respuesta deberá otorgarse, de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 25 de la presente ley.

La adopción de medidas de protección laboral podrá ser aceptada o rechazada por el reportante/denunciante.

Parágrafo 1°. La garantía contemplada en el numeral 1 del presente artículo, tendrá una duración de seis (6) meses.

Parágrafo 2°. La protección que sea otorgada en el ejercicio del Programa deberá sujetarse a un periodo mínimo de tres (3) 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; 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 motivado, proferido por la autoridad competente. El periodo otorgado será modificable y renovable dentro del marco y objetivos de la presente ley.

Parágrafo 3°. Se garantizará al reportante/denunciante, mantenerse indemne. Esta garantía no aplicará cuando la información se haya adquirido mediante la comisión de delitos, caso en el cual se aplicará el régimen penal ordinario.

Se brindará a los reportantes/denunciantes asesoría y acompañamiento jurídico especializado por parte de defensores de la Defensoría del Pueblo respecto de la aplicación de la indemnidad.

Artículo 15. Medidas de Protección a Personas Naturales Sin Vínculo Laboral. Las personas naturales sin relación laboral, pero con relación contractual, y con los demás supuestos descritos en el artículo 2° de esta ley, también se sujetarán a medidas de protección para salvaguardar sus derechos. Las medidas se evaluarán y aplicarán según el caso, previo análisis de la autoridad competente.

Parágrafo 1°. El Ministerio del Trabajo o la Procuraduría General de la Nación, según sus competencias, conocerán de estas solicitudes de protección y evaluarán 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 unilateral del contrato de aquellas personas denunciando 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 que pueden ser víctimas los reportantes/denunciantes de presuntos 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 unilateral del contrato, con excepción de la aplicación de las cláusulas exorbitantes; (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; y, (v) cualquier otro trato injustificado.

Parágrafo 2º. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Trabajo y el Departamento Administrativo de Función Pública reglamentarán lo dispuesto en el presente artículo, en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 16. De las Sanciones por Retaliación contra Reportantes/Denunciantes de Actos de Corrupción. Se considerará retaliación cualquier conducta que, como consecuencia de un reporte o denuncia de presuntos actos de corrupción, implique represalias injustificadas contra el reportante/denunciante por parte de superiores, pares, subalternos u otras personas dentro de la organización a la que pertenece.

En caso de que se verifique la existencia de retaliación, se aplicarán las sanciones contempladas en la presente ley, así como las previstas en la Ley 1010 de 2006 y demás normas aplicables.

El Juez Laboral ante el incumplimiento de las medidas cautelares por parte del empleador o contratante deberá adelantar un procedimiento sancionatorio y establecer las sanciones conforme la legislación vigente. Lo anterior, sin perjuicio de la sanción disciplinaria y/o penal a que haya lugar.

Parágrafo 1º. Para el caso de los contratistas que tienen calidad de 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 2º. 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 3º. Para la resolución de las disputas por reparación y compensación económica 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. El reportante/denunciante tendrá el derecho de optar por la reparación y compensación

económica mediante el Mecanismo Alternativo de Solución de Conflictos.

Las denuncias o reportes por los casos de retaliación contemplados en la presente ley no requerirán surtir trámite previo ante los comités de empresa.

Los empleadores deberán adoptar en sus políticas internas los requerimientos de la presente ley, dentro de los tres (3) meses siguientes a su promulgación, y su incumplimiento será sancionado por el Ministerio del Trabajo.

Artículo 17. Tratamiento Sancionatorio de la Retaliación ante Denuncias o Reportes de Corrupción. Las acciones de represalia contra un trabajador, derivadas de la presentación de una denuncia o reporte sobre posibles actos de corrupción, serán objeto de sanción siempre que se encuentren debidamente comprobadas de la siguiente manera:

1. Como causal de la mala conducta, según los términos de la Ley 1952 de 2019, cuando su autor sea un servidor público.
2. Como terminación del contrato de trabajo sin justa causa, cuando haya dado lugar a la renuncia o el abandono del trabajo por parte del trabajador. En tal caso procede la indemnización en los términos del artículo 64 del Código Sustantivo del Trabajo.
3. Con sanción de multa de entre diez (10) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes para la persona que realice la conducta, diferente del empleador.
4. Con sanción de multa entre cien (100) a doscientos cincuenta (250) salarios mínimos legales mensuales vigentes para el empleador que realice la conducta o tolere el actuar de otros trabajadores.
5. Con la presunción de justa causa de terminación del contrato de trabajo por parte del trabajador, particular y exoneración del pago de preaviso en caso de renuncia o retiro del trabajo.
6. Como justa causa de terminación o no renovación del contrato de trabajo, según la gravedad de los hechos, cuando la conducta retaliatoria sea ejercida por un compañero de trabajo o un subalterno.

Para imponer las sanciones previstas en este artículo, se tomará en cuenta los siguientes criterios de graduación de la sanción:

CRITERIOS ATENUANTES

- a) Procurar voluntariamente, después de realizada la conducta, disminuir o anular sus consecuencias.
- b) Reparar, discrecionalmente, el daño ocasionado, aunque no sea en forma total.

CRITERIOS AGRAVANTES

- a) Reiteración de la conducta.

- b) Cuando exista concurrencia de causales.
- c) Realizar la conducta por motivo abyecto, fútil o mediante precio, recompensa o promesa remuneratoria.
- d) El ocultamiento o el aprovechamiento de condiciones de tiempo, modo y lugar, que dificulten la defensa del ofendido, o la identificación del autor y/o partícipe.
- e) Aumentar deliberada e inhumanamente el daño psíquico y biológico causado al sujeto pasivo.
- f) La posición predominante que el autor ocupe en la sociedad, por su cargo, rango económico, posición en el mercado, ilustración, poder, oficio o dignidad.
- g) Ejecutar la conducta valiéndose de un tercero o de un inimputable.
- h) Cuando la conducta desplegada por el sujeto activo causa un daño en la salud física o psíquica al sujeto pasivo.
- i) La gravedad del acto y/o hecho de corrupción y el grado de vinculación de la persona con el acto y/o hecho de corrupción.
- j) La importancia de la afectación ocasionada al trabajador.

Parágrafo 1º. Los dineros provenientes de las multas impuestas se destinarán a financiar al 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, de la Ley 2195 de 2022.

Parágrafo 2º. Durante la investigación disciplinaria o el juzgamiento por conductas constitutivas de acoso laboral, el funcionario que la esté adelantando podrá ordenar motivadamente la suspensión provisional del servidor público, trabajador o contratista, siempre y cuando existan serios indicios de actitudes retaliatorias en contra de la posible víctima.

Parágrafo 3º. La suspensión provisional de servidores públicos de elección popular deberá realizarse por el juez competente.

Artículo 18. Competencia y Procedimiento Sancionatorio de la Retaliación ante Denuncias y Reportes de Corrupción. Corresponde a los jueces laborales con competencia en el lugar de los hechos adoptar las medidas sancionatorias que prevé el artículo 18 de la presente ley, cuando las víctimas sean trabajadores o empleados particulares.

En estos eventos, el juez laboral citará a audiencia, la cual tendrá lugar dentro de los treinta (30) días siguientes a la presentación de la solicitud o queja, que se registrará por los mismos términos y proceso de la Ley 1010 de 2006. De la iniciación del procedimiento se notificará personalmente al acusado de las conductas retaliatorias y al empleador que lo haya tolerado, dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la solicitud o queja. Las pruebas se practicarán antes de la audiencia o

dentro de ella. La decisión se proferirá al finalizar la audiencia, a la cual sólo podrán asistir las partes y los testigos o peritos. Contra la decisión que ponga fin a esta actuación procederá el recurso de apelación, que se decidirá en los treinta (30) días siguientes a su interposición. En todo lo no previsto en este artículo se aplicará el Código Procesal del Trabajo.

Cuando la víctima sea un servidor público, la competencia para conocer de la falta disciplinaria corresponde al Ministerio Público o a las Salas Jurisdiccional Disciplinaria de los Consejos Superior y Seccionales de la Judicatura, conforme a las competencias y procedimiento que señala la Ley 1952 de 2019, o aquella que la modifique o sustituya. Lo anterior sin perjuicio de las faltas penales, fiscales o administrativas a las que haya lugar.

Parágrafo. El juez podrá comisionar al inspector del trabajo para verificar el cumplimiento de las medidas cautelares, quien deberá habilitar un canal ágil de comunicación para que la presunta víctima informe posibles actos de retaliación.

Artículo 19. De la Protección a la Vida, Integridad y Seguridad Personal. La Unidad Nacional de Protección, la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación, en el marco de sus competencias, serán las entidades responsables de atender con celeridad y debida diligencia los casos trasladados por la Secretaría Técnica del Sistema Unificado de Protección a Reportantes/Denunciantes de Actos de Corrupción (Suprac), sin exceder el término del artículo 11 de la presente Ley. En el proceso de atención de estos casos, se aplicarán los protocolos de coordinación interinstitucional de los que trata el artículo 28 de la presente ley.

Los Reportantes/Denunciantes de actos y/o hechos de corrupción que presuntamente se encuentren en situación de riesgo serán incluidos en el Programa de Protección de la Unidad Nacional de Protección, siguiendo la reglamentación para la protección de personas en situación de riesgo. Por ende, tendrán protección especial y tratamiento prioritario para acceder a mecanismos de protección necesarios para salvaguardar su seguridad e integridad, los cuales deberán ser decididos en un término perentorio de seis (6) meses desde su solicitud.

La Unidad Nacional de Protección, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, adoptará y socializará una ruta de atención especial para las personas que realicen denuncias o reportes de presuntos hechos y/o actos de corrupción, y definirá el plazo máximo para el traslado de los casos al programa de protección de testigos de la Fiscalía que permita la revisión y respuesta ágil y oportuna de las situaciones de riesgo de las personas objeto de la presente ley.

Si el reportante/denunciante 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 la modifiquen, entidad que

aplicará su régimen legal para tal fin. La Secretaría Técnica del Sistema Unificado de Protección a Reportantes/Denunciantes de Actos de Corrupción (Suprac) continuará realizando el seguimiento y monitoreo del estado la situación de riesgo del reportante/denunciante para asegurar que cuente con las garantías necesarias para el ejercicio de sus derechos fundamentales a la vida, integridad y seguridad personal, así como el derecho al trabajo, y las garantías laborales, económicas y el libre desarrollo de la personalidad.

Parágrafo. Para la realización del traslado de competencia al Programa de Protección a Testigos, Víctimas, Intervinientes en el Proceso y Funcionarios de la Fiscalía General de la Nación del que trata el cuarto inciso del presente artículo, la entidad responsable tendrá cinco (5) días hábiles para dicho trámite.

Artículo 20. Del Reporte o Denuncia Anónimos. 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, siguiendo el procedimiento dispuesto para tal fin en el artículo 23 de la presente ley.

El Suprac deberá garantizar la reserva de identidad y protección de datos sensibles de quienes así lo soliciten al momento de presentar una denuncia/... Para ello, se asignará un código numérico especial que identifique al reportante o denunciante de forma anónima.

Parágrafo 1º. El reporte o denuncia anónima se registrará de acuerdo con lo previsto en el artículo 69 de la Ley 906 de 2004 o por la norma que lo modifique o adicione.

En ningún evento, las entidades receptoras podrán negarse a recibir reportes o denuncias anónimas, para lo anterior, el reportante/denunciante debe suministrar evidencia o datos concretos que permitan encauzar una investigación.

Parágrafo 2º. La información y datos personales del denunciante sólo podrá ser revelada bajo su consentimiento previo, expreso, informado y por escrito separado o por orden judicial, de acuerdo a lo establecido en la Ley 1581 de 2012 para la protección de datos personales.

Parágrafo 3º. Se deberá llevar un registro cronológico de todas las personas que intervengan en el trámite de estas denuncias, quienes estarán expresamente impedidas de divulgar cualquier información que revele la identidad del reportante/denunciante.

Artículo 21. Priorización y Medidas de Protección a Grupos de Especial Protección. En la evaluación del riesgo y definición de medidas de protección previstas en esta ley, las autoridades competentes deberán considerar la situación particular del reportante/denunciante.

El Comité Rector del Sistema Unificado de Protección a Reportantes/Denunciantes de Actos de

Corrupción (Suprac) deberá desarrollar lo dispuesto en el presente artículo dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigor de esta ley. Para ello, deberá adoptar criterios que reconozcan las particularidades de las poblaciones con especial protección conforme a lo dispuesto por la presente ley y se ajusten a los estándares internacionales en materia de protección a denunciantes.

Parágrafo 1º. No será requisito pertenecer a un grupo priorizado para acceder a las medidas de protección. Ningún reportante o denunciante podrá ser excluido por no formar parte de los sectores aquí señalados.

Parágrafo 2º. La Secretaría Técnica de la Secretaría Técnica del Sistema Unificado de Protección a Reportantes/Denunciantes de Actos de Corrupción (Suprac) dará respuesta a las peticiones de medidas de protección de emergencia en el término de tres (3) días calendario, si la persona pertenece a las siguientes categorías de sujetos de protección:

- A. Las personas que ejerzan el oficio del periodismo en sus diferentes modalidades.
- B. Los líderes, lideresas, defensores y defensoras de derechos humanos, incluyendo los de derechos ambientales.
- C. 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. Entre las profesiones u oficios se encuentran, pero no se limitan a, revisores fiscales, jefes de control interno, auditores, auditores forenses, auditores financieros, oficiales de transparencia, oficiales de cumplimiento, interventores de obra, supervisores de obra, peritos contables y financieros, veedores ciudadanos, entre otros.

Parágrafo 3º. Los funcionarios del Comité Rector del Suprac y de su Secretaría Técnica deberán recibir capacitaciones anuales obligatorias en atención a los grupos de especial protección. Para los efectos de lo anterior, la Secretaría Técnica podrá realizar alianzas estratégicas con universidades públicas o instituciones de educación superior debidamente acreditadas y de alta calidad.

Parágrafo 4º. Lo dispuesto en este artículo se entiende sin perjuicio de las competencias de la Unidad Nacional de Protección, la Fiscalía General de la Nación u otras autoridades competentes en materia de protección.

Artículo 22. Confidencialidad y Reserva de la Información de los Reportantes o Denunciantes. Los servidores públicos de entidades que intervengan en la recepción o manejo de información sobre reportantes o denunciantes de presuntos actos de corrupción, que la divulguen, filtren, utilicen, comercialicen o permitan su acceso no autorizado,

incurrirán en falta disciplinaria por mala conducta, sin perjuicio de responsabilidades penales.

Las autoridades receptoras, los integrantes del Suprac y las entidades que gestionen reportes o denuncias deberán garantizar la reserva de la información personal o sensible del reportante, la cual solo podrá ser tratada por personal autorizado y divulgada con su consentimiento expreso o por orden judicial, conforme a la Ley 1581 de 2012. Los miembros del Suprac deberán firmar una cláusula expresa de confidencialidad al momento de su vinculación.

El Suprac también deberá asegurar medidas de almacenamiento, seguridad y confidencialidad sobre las solicitudes de protección, clasificando toda la información relacionada con reportantes o denunciantes como reservada, de acuerdo con la Ley 1712 de 2014.

Parágrafo 1º. Las entidades involucradas en la recepción o tratamiento de información relacionada con reportantes/denunciantes de presuntos hechos de corrupción, deberán tomar todas las medidas necesarias para impedir que sus miembros copien, porten, reproduzcan, almacenen, manipulen, divulguen o suministren cualquier tipo de información sensible relacionada con los reportantes/denunciantes de presuntos hechos de corrupción.

Parágrafo 2º. Las entidades involucradas en la recepción o tratamiento de la información relacionada con reportantes/denunciantes de presuntos hechos de corrupción, deberán garantizar la sostenibilidad técnica, presupuestal, de seguridad y ciberseguridad de los aplicativos, servidores, programas, sistemas de información y bases de datos que empleen para el almacenamiento y administración de la información y datos sensibles relacionada con los reportantes/denunciantes de presuntos hechos de corrupción.

Adicionalmente, las entidades deberán establecer mecanismos de monitoreo y auditorías periódicas de los aplicativos, servidores, programas, sistemas de información y bases de datos para identificar fallos y vulnerabilidades que puedan afectar el almacenamiento y administración de la información. Lo presente será reglamentado durante los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, por parte del Gobierno nacional.

La presente obligación también será responsabilidad de la entidad encargada de administrar la página web del Suprac.

Parágrafo 3º. Las autoridades y demás sujetos obligados deberán adecuar sus sistemas y canales de reporte/denuncia de actos y/o hechos de corrupción para garantizar la denuncia anónima y con reserva de identidad del denunciante.

Parágrafo 4º. Los funcionarios integrantes del Comité Rector del Suprac y de la Secretaría Técnica, deberán tener capacitaciones anuales obligatorias sobre el manejo y confidencialidad de la información relacionada con los denunciantes/reportantes.

CAPÍTULO IV

Del procedimiento

Artículo 23. 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 individual ante la Secretaría Técnica del Suprac.
- B. La presentación podrá presentarse de forma verbal o por escrito, por correo electrónico, teléfono o por cualquier otro medio físico o digital de la entidad competente. La solicitud de protección deberá indicar de manera expresa, clara e inequívoca la voluntad de ser beneficiario de medidas de protección.
- C. Las entidades competentes que reciban en conjunto la denuncia con la solicitud de protección, deberán dar traslado de la misma a la Secretaría Técnica del Suprac en un término máximo de 72 horas siguientes a su recepción.
- D. La Secretaría Técnica del Suprac, mediante acto administrativo motivado, determinará en un término de 72 horas, si la solicitud requiere el estudio de medidas de emergencia, la cual es susceptible de recurso de reposición.

En caso positivo, se adoptará la medida del literal e del presente artículo. En caso negativo, se procederá con el procedimiento del artículo 25.

E. La Secretaría Técnica del Suprac, mediante acto administrativo motivado, dará respuesta al ciudadano sobre las medidas de protección de emergencia adoptadas o rechazadas, en un término de cinco (5) días calendario, la cual es susceptible de recurso de reposición.

Excepcionalmente, la Secretaría Técnica del Suprac podrá realizar un estudio de medidas de protección de oficio, cuando el conocimiento de actos y/o hechos de corrupción amerita el estudio de medidas de protección a reportantes/denunciantes por parte de las entidades competentes, por lo cual podrán contactarse con el reportante/denunciante a efectos de determinar su voluntad de acceder a las medidas contempladas en la presente ley.

Parágrafo 1º. 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 reportante/denunciante 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 2º. Lo anterior, sin perjuicio de los demás canales establecidos por las autoridades competentes para radicación de denuncias de presuntos hechos de corrupción.

Parágrafo 3º. 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 4º. Es deber del funcionario de la Secretaría Técnica del Suprac hacer seguimiento efectivo de las medidas de protección y denuncias recibidas y tramitadas, transmitiéndole al reportante/denunciante, de manera oportuna y actualizada, la información de los avances y resultados de la solicitud.

Parágrafo 5º. Los formularios de denuncia deberán permitir, de forma voluntaria, que el denunciante incluya información sobre su pertenencia a grupos de especial protección constitucional, con el fin de aplicar un enfoque diferencial en el trámite y seguimiento del caso. Asimismo, deberán incorporar las disposiciones sobre tratamiento de datos personales conforme a la Ley 1581 de 2012 o la normativa que la sustituya.

Artículo 24. Terminación de las Medidas de Protección. La terminación de la medida de protección al reportante/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 del denunciante, la persona natural que funja como facilitador y/o la de su núcleo familiar, así como los derechos laborales, libre desarrollo de la personalidad, lo que conlleva al análisis social y probatorio del mismo, el cual deberá hacerse mediante un estudio final de terminación de medidas y un acto administrativo motivado de acuerdo con el procedimiento administrativo ordinario de la Ley 1437 de 2011.

Una vez terminadas las medidas de protección, la autoridad competente tendrá la obligación de suministrar un canal de fácil comunicación para que el reportante/denunciante, la persona natural que funja como facilitador o alguien de su núcleo familiar pueda reportar nuevas amenazas, para activar el procedimiento contemplado en la presente ley y realizar el adecuado monitoreo.

Artículo 25. Procedimiento de Protección Laboral y a la Vida e Integridad Personal. La ruta para la solicitud y otorgamiento de las Medidas de Protección solicitadas será la siguiente:

Procedimiento de protección a la vida e integridad personal

1. El reportante/denunciante podrá solicitar directamente la protección a la Secretaría Técnica del Sistema Unificado de Protección a Reportantes/Denunciantes de Actos de Corrupción (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 Secretaría Técnica del Suprac, en un plazo

de 72 horas, 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 10 de la presente ley.

2. La Secretaría Técnica del Suprac remitirá la solicitud a las entidades encargadas, así: 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 reportante/denunciante.
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.

Procedimiento de protección laboral y a personas sin vínculo laboral

1. El reportante/denunciante podrá solicitar directamente la protección a la Secretaría Técnica del Sistema Unificado de Protección a Reportantes/Denunciantes de Actos de Corrupción (Suprac) o a la autoridad competente ante la que se presente la denuncia o reporte del presunto hecho o acto de corrupción. Las autoridades competentes deben remitir la solicitud de protección en materia laboral y a personas sin vínculo laboral al Ministerio del Trabajo o a la Procuraduría General de la Nación dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su recepción con los respectivos soportes.
2. El Ministerio del Trabajo decidirá sobre la adopción de las Medidas de Protección Laboral y Medidas de Protección a Personas Naturales sin Vínculo Laboral respecto de los vínculos contractuales del sector privado, previo concepto del Comité Rector del Sistema Unificado de Protección a Reportantes/Denunciantes de Actos de Corrupción (Suprac).

3. La Procuraduría General de la Nación decidirá sobre la adopción de las Medidas de Protección Laboral y Medidas de Protección a Personas Naturales sin Vínculo Laboral respecto de los vínculos contractuales del sector público, previo concepto del Comité Rector del Sistema Unificado de Protección a Reportantes/Denunciantes de Actos de Corrupción (Suprac).
4. La autoridad competente deberá emitir acto administrativo que decida sobre la valoración de la protección dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a su recepción.

Para ello, el Comité Rector del Suprac elaborará un estudio previo sobre la solicitud, que será puesto en conocimiento de la autoridad competente con anterioridad a la adopción de la decisión sobre las medidas de protección.

5. Para la adopción de medidas de protección, se concederá un término de tres (3) días calendario, al empleador o contratante, para que se pronuncie sobre los hechos y pruebas que soportan la solicitud de protección.

Parágrafo 1º. 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 y clasificada, de conformidad a lo reglado por la Ley 1581 de 2012 y la Ley 1712 de 2014.

Parágrafo 2º. Los funcionarios del Ministerio del Trabajo y la Procuraduría General de la Nación que participen en el Comité Rector del Sistema Unificado de Protección a Reportantes/Denunciantes de Actos de Corrupción (Suprac), no podrán participar en la adopción de las medidas de protección laboral y a personas sin vínculo laboral.

Artículo 26. *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 reportante/denunciante que haya incumplido de manera reiterada los compromisos suscritos con las entidades encargadas de brindar las Medidas de Protección del Sistema Unificado de Protección a Reportantes/Denunciantes de Actos de Corrupción (Suprac).
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 que no presente pruebas, presente pruebas falsas, alterando información o actuando de manera dolosa con el fin de perjudicar a un tercero, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27 de esta ley.

La exclusión de la posibilidad de acceder a las medidas de protección contempladas en la presente ley deberá proferirse mediante acto administrativo motivado, que garantice un procedimiento con derecho a la defensa y contradicción del reportante/denunciante, en el cual procederá el recurso de reposición.

Parágrafo. Si un reportante/denunciante excluido de la protección considera que la decisión fue injusta, podrá solicitar una revisión mediante recurso de reposición y eventualmente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

CAPÍTULO V

Disposiciones finales

Artículo 27. *Efectos de la Denuncia de Mala Fe.* Se entenderá como reportante/denunciante de mala fe, a 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, disciplinaria 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.

La condición de mala fe atenderá a una valoración objetiva de las pruebas con las que se sustentó la denuncia. En caso de encontrarse indicios de la comisión de alguna de las circunstancias de mala fe, se procederá con la investigación por falsa denuncia ante la Fiscalía General de la Nación y ante la Procuraduría General de la Nación.

En caso de encontrarse indicios que evidencien la mala fe del reportante/denunciante, la Secretaría Técnica del Sistema Unificado de Protección a Reportantes/Denunciantes de Actos de Corrupción (Suprac) dará traslado a las autoridades competentes para evaluar la procedencia del proceso para la reintegración de los aportes monetarios que el Sistema le haya otorgado al denunciante de mala fe y los demás perjuicios económicos generados por esta denuncia.

El 40 % de los recursos recaudados mediante estos procesos se destinará al Fondo para la protección de denunciantes y reportantes de presuntos actos y/o hechos de corrupción. Este fondo estará a cargo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a través de la Secretaría de Transparencia, y será utilizado para la implementación de las medidas provisionales de emergencia previstas en la presente ley.

Parágrafo. Sin perjuicio de lo anterior, la falsa denuncia o denuncia de mala fe será trasladada por la secretaría técnica de SUPRAC para que sea investigada y sancionada de acuerdo con lo establecido en el Capítulo I del Título XVI de la Ley 599 de 2000. Igualmente dará traslado a la Procuraduría General de la Nación para el caso de los funcionarios públicos.

Artículo 28. 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 reportar/denunciar casos de corrupción, la protección frente a represalias y los derechos de la persona afectada. Las condiciones para acogerse a la protección de reportante/denunciante.
- b) Las rutas de atención y medidas de protección por situaciones de riesgo generadas por denuncias o reportes de presuntos hechos y/o actos de corrupción.
- c) Los datos de contacto para los canales de reporte/denuncia de las autoridades competentes, como son, direcciones de correo electrónico, y números de teléfono para dichos canales, los cuales deberán ser actualizados trimestralmente.
- d) Los procedimientos y términos aplicables para el trámite del reporte/denuncia de presuntos actos o hechos de corrupción.
- e) El régimen de confidencialidad y anonimato aplicable a los reportes/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.
- f) 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 reportar/denunciar.
- g) Explicar el alcance de la figura de indemnidad del reportante/denunciante de buena fe, cuando en la formulación del reporte/denuncia se expongan secretos profesionales o comerciales violentando cláusulas de confidencialidad contractual.
- h) Los datos de información del Sistema Unificado de Protección a Reportantes/Denunciantes de Actos de Corrupción (SUPRAC).

Parágrafo 1º. Sin perjuicio de lo anterior las entidades del orden nacional y territorial diseñarán e implementarán campañas de pedagogía, asesoramiento y promoción de la lucha contra la

corrupción y los sistemas y procedimientos de protección de reportante/denunciante 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 reporte/denuncia de actos y/o hechos de corrupción y los canales y mecanismos disponibles para la protección del reportante/denunciante, así como de las medidas de confidencialidad, tratamiento de datos personales y seguridad frente a la información.

Parágrafo 2º. Las entidades del orden nacional y territorial deben adoptar medidas para el mejoramiento, modernización y actualización de sus canales de reporte/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 o confidencial.

La Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República o quien haga sus veces, en el marco de sus competencias y en el término de seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, adoptará los lineamientos para la unificación de los canales de denuncia de corrupción en el país y la estandarización del tratamiento de la información.

Parágrafo 3º. Las entidades y demás sujetos obligados en el presente artículo, deberán proporcionar una versión pedagógica de fácil lectura de lo reglamentado en este artículo, que garantice el control social y la accesibilidad de la información a toda la ciudadanía.

Adicionalmente, las entidades receptoras de denuncias publicarán informes semestrales sobre la gestión de casos, incluyendo estadísticas anónimas sobre denuncias recibidas, investigaciones iniciadas, resultados obtenidos, tiempos de respuesta y efectividad de las medidas de protección implementadas, garantizando la reserva y confidencialidad de la información.

Parágrafo 4º. Las entidades del orden nacional y territorial, así como cualquier entidad receptora de denuncias por presunta corrupción, establecerán parámetros de comunicación y retroalimentación claros dirigidos a quienes soliciten medidas de protección, los cuales tendrán que ser asertivos, pedagógicos y periódicos.

Parágrafo 5º. Coordinación Interinstitucional. Las entidades públicas deberán establecer protocolos de coordinación interinstitucional para la gestión eficiente de denuncias, la protección de denunciantes y la investigación de hechos denunciados, incluyendo la Fiscalía, Procuraduría y Contraloría.

Artículo 29. Vigencia y derogatorias. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Catherine Juvinao C.

CATHERINE JUVINAO CLAVIJO
Representante a la Cámara

María del Mar P.

MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA
Representante a la Cámara

Clara Eugenia López Obregón

CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN
Senadora de la República

 GABRIEL BECERRA YAÑEZ Representante a la Cámara - Bogotá Pacto Histórico - Unión Patriótica	 Eduard Sarmiento Hidalgo Representante a la Cámara Cundinamarca
 CARLOS FELIPE QUINTERO OVALLE Representante a la Cámara Departamento del Cesar	 JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA Representante a la Cámara
 DAVID RICARDO RACERO MAYORCA Representante a la Cámara por Bogotá Coalición Pacto Histórico	 CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA Senador del Pacto Histórico Polo Democrático Alternativo
 CAROLINA GIRALDO BOTERO Representante a la Cámara por Risaralda	 ÁLVARO LEONEL RUEDA CABALLERO Representante a la Cámara Partido Liberal
 GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN Representante a la Cámara por el Meta Pacto Histórico - PDA	 AIDA MARINA QUILCUE VIVAS Senadora Circunscripción Especial Indígena Movimiento MAIS
 ARMANDO ZABARAIN D'ARCE Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	 JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE Representante a la Cámara Partido Conservador
 ALIRIO URIBE MUÑOZ Representante a la Cámara Bogotá Pacto Histórico - Polo	 Juan Sebastián Gómez Gonzales Representante a la Cámara por Caldas Nuevo Liberalismo
 DANIEL CARVALHO MEJÍA Representante a la Cámara por Antioquia	 WILMER CASTELLANOS HERNANDEZ Representante a la Cámara Por Boyacá Partido Alianza Verde
 ANGÉLICA LOZANO CORREA Senadora de la República as	 ARIEL ÁVILA Senador de la República Partido Alianza Verde
 ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ Representante a la Cámara Departamento de Putumayo Pacto Histórico - Colombia Humana	 DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico

 ANIBAL GUSTAVO HOYOS FRANCO Representante a la Cámara Partido Liberal	 JOSE ELIECER SALAZAR LÓPEZ Representante a la Cámara
 SUSANA GÓMEZ CASTAÑO Representante a la Cámara por Antioquia	 CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ Honorable Senadora de la República Colombia Humana-Pacto Histórico
 PIEDAD CORREAL RUBIANO Representante a la Cámara Partido Liberal Colombiano	 LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA Senador de la República Congreso de Colombia
 LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO Representante a la Cámara por el Huila Pacto Histórico - PDA	 ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA Senadora de la República Pacto Histórico
 DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO. Representante a la Cámara por el Valle del Cauca.	 ORLANDO CASTILLO ADVÍNCULA REPRESENTANTE A LA CÁMARA CITREP 9 PACIFICO MEDIO
 JAEI QUIROGA CARRILLO Senadora de la República Pacto Histórico- UP.	 ETNA TAMARA ARGOTE CALDERÓN Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico PDA
 JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL Representante a la Cámara Dignidad y Compromiso	 ALEJANDRO GARCÍA RÍOS Representante a la Cámara por Risaralda Partido Alianza Verde
 JAIRO REINALDO CALA SUAREZ Representante a la Cámara Santander Partido Comunes	 SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA Senadora de la República Partido COMUNES
 GILMA DIAZ ARIAS Representante a la Cámara PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	 IMELDA DAZA COTES Senadora de La República
 Luis Alberto Albán Urbano Representante a la Cámara Valle del Cauca Partido Comunes	 ERICK ADRIAN VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Coalición Pacto Histórico
 JUAN PABLO SALAZAR RIVERA Representante a la Cámara Cauca, Valle del Cauca y Nariño	 FABIAN DIAZ PLATA Senador de la República
 ALFREDO MONDRAGÓN GARZÓN Representante a la Cámara Coalición Pacto Histórico	 GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER Senadora de la República Pacto Histórico-Colombia Humana

 ANDREA PADILLA VILLARRAGA Senadora de la República Alianza Partido Verde	 JULIAN GALLO CUBILLO Senador de la República Partido Comunes
 MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRIGUEZ Senadora de la República	 Juan Manuel Cortes Dueñas Representante a la Cámara
 GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ Senador de la República	 TEMÍSTOCLES ORTEGA NARVÁEZ Senador de la República
 ERMES EVELIO PETE VIVAS Representante a la Cámara por el Cauca Pacto Histórico - MAIS	 WILLIAM FERNÉY ALJURE MARTÍNEZ Representante a la cámara CITREP No. 7 Meta - Guaviare
 WILDER IBERSON ESCOBAR ORTIZ Representante a la Cámara Departamento de Caldas	 Ingrid Aguirre Jirincó Representante Magdalena
 DORINA HERNÁNDEZ PALOMINO Representante Pacto Histórico por Bolívar.	 ROBERT DAZA GUEVARA Senador de la República Pacto Histórico - PDA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

A. 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 desarrollo¹.

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 la misma línea y en concordancia con los avances del derecho comparado que respaldan el presente proyecto de ley, es importante destacar que, desde la creación de la Unión Europea, se han

¹ 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.

promovido esfuerzos colectivos orientados a la lucha contra la corrupción. De hecho, uno de los objetivos del Tratado Constitutivo de la Unión es precisamente combatir este fenómeno. En ese marco, diversas regulaciones sectoriales especialmente en los ámbitos financiero y de defensa de la competencia han incorporado mecanismos específicos que permiten a quienes tienen conocimiento de conductas irregulares o ilícitas proporcionar a los organismos de supervisión información y datos relevantes para su investigación y control.

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 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, estos 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 silenciar 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 reportan 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” -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 sí 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 Whistleblowing². 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

² <https://www.integrityline.com/es/experiencia/white-paper/directiva-europea-de-proteccion-de-los-denunciantes/>

para implementar dicho canal es el 1° 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 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 contrario³.

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

³ 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.

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 para prevenir y combatir la corrupción⁴, 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 comprende 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 prestando protección personal, reserva de su identidad, traslado a otro lugar de residencia, cambio de identidad⁵.

⁴ https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2016/16-02538_S_ebook.pdf

⁵ 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. Pág. 18

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):

Artículo 32
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.

Artículo 33
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.

Artículo 37, párr. 4
Prever el otorgamiento de protección a los delincuentes que cooperen, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 32.

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:

Artículo 8, párr. 4: Sector público
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.

Artículo 13, párr. 2: Sociedad civil
Facilitar el acceso a los órganos de lucha contra la corrupción para que el público denuncie, incluso de manera anónima, incidentes de corrupción.

Artículo 38: Cooperación entre organismos nacionales
Alentar la cooperación entre los organismos públicos/los funcionarios públicos y los organismos encargados de investigar y enjuiciar los delitos.

Artículo 37: Cooperación de los delincuentes
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).

Artículo 39: Sector privado
Alentar la cooperación entre las entidades del sector privado/los nacionales/los residentes y los organismos encargados de investigar y enjuiciar los delitos

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.

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.
- La 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)⁶; y Protocolo de la Comunidad de África Meridional para el desarrollo contra la Corrupción (2001)⁷.

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)⁸; 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)⁹.

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

⁶ Ratificada por 31 Estados de África, esta Convención dispone que los Estados parte 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>.

⁷ 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/>.

⁸ 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 DC.

⁹ 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>

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 (Sanclemente, 2020)

B. 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, sancionados¹⁰.

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 reportante/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, estos tres tipos de leyes pueden considerarse también como importantes mecanismos de protección de esos derechos humanos.

La protección de los Reportantes/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 Reportantes/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 servir¹¹.

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 revelan 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

¹⁰ 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.

¹¹ http://www.oas.org/juridico/spanish/ley_modelo_protec_denun.htm

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 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 Panama 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 público¹².

C. 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 Reportantes/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 reportante/denunciante de buena fe, y con sanciones claras para el reportante/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 Reportantes/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 Reportantes/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 reportante/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 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 reportante/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 reportante/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 esté 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 2° 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 reportante/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).

¹² <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/criteriojuridico/article/view/6260/7102>

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 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)*”¹³.

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) 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 Reportantes/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 Reportantes/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 Reportantes/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 Reportantes/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

¹³ Corte Constitucional Auto 259 de 2021 Referencia: Expediente T-8.012.707.44 Magistrada Sustanciadora: Diana Fajardo Rivera.

implementar una política pedagógica relevante dirigida a toda la población.

Represalias

Los Reportantes/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.¹⁴

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 Reportantes/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 represalia¹⁵:

1. Coerción, intimidación o acoso del reportante/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)

¹⁴ 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 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.

¹⁵ 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.

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).

Es probable que las represalias se presenten como justificadas por razones distintas de la denuncia y puede resultar muy difícil para los Reportantes/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.

Indemnidad

Como otra herramienta de protección, el proyecto prevé la figura de la INDEMNIDAD, esto es que con independencia a la forma como el reportante/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 Proyecto de Ley, en su artículo 9° el cual determina que la INDEMNIDAD no aplicará 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 reportante/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 Reportantes/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, sus colaboradores 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/Denunciantes de Actos de Corrupción (SUPRAC)**, que será presidido por la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, con vigilancia permanente de la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, como una herramienta encargada de coordinar y orientar las actividades relacionadas con la implementación y seguimiento del mecanismo de protección de Reportantes/Denunciantes 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/Denunciantes 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.

Las denuncias bajo unos criterios objetivos y subjetivos, que permitan identificar la gravedad y el nivel de riesgo del reportante/denunciante y de esa forma, no solo hacer un seguimiento activo de la denuncia con la correspondiente labor de retroalimentación al reportante/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 Reportantes/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 gozarán 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 denunciantes de hechos o actos de corrupción que no tienen la calidad de testigos.

Avances del Proyecto de Ley número 291 de 2023 Cámara, 414 de 2025 Senado

En la legislatura entre 2023-2024 se radicó el Proyecto 291 de 2023 en la Cámara de Representantes, con el objetivo de crear un sistema capaz de tratar las denuncias de corrupción en Colombia y radicado por el entonces Ministro de Justicia, *Néstor Iván Osuna Patiño*, y los Congresistas *María del Mar Pizarro García*, *David Ricardo Racero Mayorca*, *Andrés David Calle Aguas*, *Catherine Juvinao Clavijo*, *Armando Antonio Zabaraín D’Arce* y *Gloria Inés Flórez Schneider*. El proyecto avanzó en sus dos primeros debates ante la Cámara, el día 11 de junio de 2024 ante la Comisión Primera y los días 18 y 24 de febrero de 2025.

Previo al segundo debate los ponentes, *Catherine Juvinao* y *Carlos Felipe Quintero*, realizaron un foro de discusión para realizar los ajustes pertinentes al proyecto, recibiendo comentarios por parte del Ministerio de Justicia, la Secretaría de Transparencia del Presidencia, el Ministerio del Trabajo, la Policía Nacional, la Defensoría del Pueblo, la Auditoría General de la República, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, el Instituto de Ciencia Política, la Oficina de la Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Transparencia por Colombia, la Misión de Observación Electoral, el Instituto Anticorrupción, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Fundación Karisma, el Movimiento Ciudadano Anticorrupción y la Corporación Región.

Gracias a sus aportes el proyecto recibió mejoras significativas para (i) contar con un diseño institucional con rectoría clara que no implique más burocracia sino mejor operatividad del sistema. También, (ii) hubo énfasis tanto por parte de los Ministerios como de las organizaciones de la sociedad civil respecto a las garantías de la

protección laboral reforzada y su cobertura para quienes denuncien casos de corrupción. Finalmente, elevaron comentarios para (iv) definir de manera precisa los conceptos como denunciantes, reportantes o incluso la misma definición de corrupción, así como (v) comentaron los objetivos para prevenir el abuso de la figura y la aplicación de la mala fe; así como aquellas metas para garantizar la seguridad y el anonimato de los denunciantes.

Con las bases comentadas el proyecto continuó su trámite ante el Senado de la República donde se hicieron mejoras en la ponencia de manera coordinada entre la ponente *Clara Eugenia López Obregón*, las entidades públicas y las organizaciones de la sociedad civil; reflejados como resultado de diversas reuniones y un desayuno de trabajo realizado el 13 de mayo de 2025. En dicho proceso, se facilitó la comprensión del proyecto armonizando sus disposiciones y sintetizando la redacción de tal manera que los objetivos quedaran claros a la vez que el entendimiento de la norma fuese más sencillo para los ciudadanos. Pese a los intentos por surtir el primer debate en el Senado, los tiempos dispuestos por la Constitución y el artículo 190 de la Ley 5 impidieron continuar con el trámite de la iniciativa cuyos objetivos y bases se retoman en la presentación del actual proyecto de Ley.

D. 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 Reportantes/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, habiendo 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 seguridad¹⁶.

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.

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 cuáles conductas están asociadas específicamente a la corrupción.

E. 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)

Según 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).

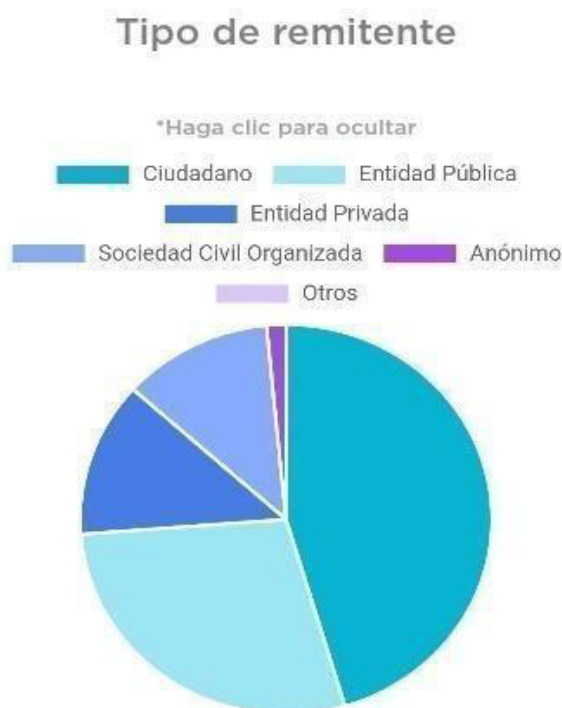
¹⁶

Ibidem pág. 16-17

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)¹⁷.

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)¹⁸, 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 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 denunciantes, por el contrario, siguen existiendo casos de amenazas e incluso asesinato a denunciantes, 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 denunciantes 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 denunciantes 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

¹⁷ <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>

¹⁸ <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>

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 Administrativa¹⁹ 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 %), 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 denunciantes, esto, en razón a que la falta de legislación en torno a la protección ha generado que el acceso a ésta 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”*²⁰, 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 AMERICAS²¹, 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

¹⁹ <https://petro.presidencia.gov.co/prensa/Paginas/SECRETARIA-DE-TRANSPARENCIA-REVELO-EL-PRIMER-MAPA-DE-LA-IMPUNIDAD-EN-COLOMBIA-230717.aspx>

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

²¹ <https://www.as-coa.org/>

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. 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”.

F. MARCO NORMATIVO

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, 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).

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 artículo 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 Canada, 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 implementados 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 la 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), ex funcionarios, 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 con 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, asignando 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 República²².

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, 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

²² 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

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).

G. MESAS DE TRABAJO DEL PROYECTO DE LEY

Con base en los avances adelantados y el histórico de los proyectos radicados, se propuso el trabajo de mesas técnicas sobre un borrador para un nuevo proyecto de Ley para la protección de denunciantes de corrupción. A continuación, se presentarán los comentarios elevados por distintas organizaciones y entidades tanto públicas como privadas, de los cuales varios han sido de gran utilidad para construir el proyecto y realizar los ajustes necesarios con el fin que surta su trámite legislativo.

1. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)

El día 17 de julio se llevó a cabo la primera mesa técnica con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Del proceso adelantado se destacan dos puntos, el primero respecto a los artículos que están alineados con los estándares que a nivel internacional se han manejado con el fin de garantizar la protección a los denunciantes y reportantes de corrupción. En segundo lugar, alertaron sobre los artículos que requerían un ajuste técnico de tal forma que se acerquen no solo a los estándares internacionales sino que realmente logren proteger a los denunciantes de corrupción.

Como primer comentario, se presentó la necesidad de reajustar el proyecto por lo que sugirieron un nuevo orden del articulado para facilitar el entendimiento del proyecto. Otros ajustes se presentaron sobre las definiciones con el fin de simplificar la lista que se presenta y ajustar conceptos como reportantes con respecto a informantes

(revisando las traducciones de conceptos manejados en otros países). Igualmente, propusieron analizar las reglas y competencias del Comité Rector y de la Secretaría Técnica; un comentario que también fue sugerido sobre los criterios de priorización y las medidas provisionales con el fin de simplificar la redacción, los plazos y los montos sugeridos en el borrador del articulado.

Sobre la modificación propuesta a la Ley 2195 la UNODC propuso aclarar la destinación del Fondo para la Protección de Denunciantes y Reportantes de Corrupción que el proyecto busca fortalecer, así como solicitar recursos propios para su financiamiento. Igualmente, la UNODC hizo énfasis sobre las medidas de protección laboral pues sugirió simplificar las medidas y buscar hacer más fácil su aplicación práctica, así como facilitar el estándar probatorio y agilizar los procesos para obtener la protección laboral establecida en la propuesta; así como precisar qué entidad debe asimilar las medidas de protección incluso en los casos de los contratistas.

Finalmente, la UNODC planteó la necesidad de facilitar todo el proceso para aquellos que deseen denunciar o reportar casos de corrupción en Colombia, con propuestas como revisar la proporcionalidad de las multas sobre personas jurídicas y prevenir la excesiva cantidad de agravantes. Igualmente, plantearon evitar plazos rígidos, un asunto susceptible de reglamentación, esto con el fin de facilitar las solicitudes de protección. Como último comentario sugirieron aclarar que la terminación de las medidas de protección debe operar como garantías para el denunciante o reportante por lo que propusieron clarificar que solo podrán acabarse por acto administrativo debidamente motivado.

2. Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República

El día 28 de julio se llevó a cabo la respectiva mesa técnica con la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República. Allí, se acordó adelantar los ajustes del PL para el viernes 1° de agosto con el fin de asistir con un avance del proyecto a la Comisión de Moralización que se llevó a cabo en dicha fecha. Sobre los cambios de estructura y del articulado conforme a los comentarios previamente recibidos por la UNODC hubo consenso sobre varias de las sugerencias planteadas y desde la Secretaría de Transparencia se acordó el acompañamiento al proyecto. Igualmente, se revisaron los puntos de participación de la Secretaría que el proyecto dispone, acordando en la mayoría que las funciones y su papel como secretaría técnica para el SUPRAC son concordantes con las respectivas funciones que les corresponden.

3. Organizaciones de la Sociedad Civil

En la mesa técnica del 8 de agosto de 2025 se recibieron aportes de organizaciones de la sociedad civil con la participación de la Misión de Observación Electoral (MOE), Instituto de Ciencia Política (ICP), Instituto Anticorrupción y Transparencia por Colombia. Las organizaciones coincidieron en que

el SUPRAC debe cumplir un rol de coordinación sin aumentar la burocracia, elevaron comentarios respecto a la propuesta de rotaciones en su presidencia, y valoraron positivamente la veeduría de la Secretaría de Transparencia. Recomendaron robustecer el 4° artículo, que crea el SUPRAC, con observancia de la Ley 1712. Igualmente, los participantes solicitaron revisar los criterios de ciberseguridad e indicadores verificables con el fin de prevenir cuellos de botella y garantizar, cuando corresponda, la efectividad sancionatoria.

El ICP plantea que respecto del Fondo de Protección, se debe analizar el posible impacto fiscal de atarlo al PGN y sugirieron fijar topes y parámetros para evitar incentivos perversos. Adicionalmente, propusieron que los informes que el SUPRAC debe presentar sobre su gestión y para las recomendaciones de política pública incluyan la caracterización anual útil y vinculante, con hojas de ruta. También llamaron la atención sobre vacíos como el posible uso indebido en situaciones donde medien denuncias o reportes sobre organizaciones internacionales, “intocabilidad” de las directivas y la necesidad de un canal para denuncias internas. Alertaron sobre riesgos de mala fe en denuncias con fines electorales o anticompetitivos, diferenciaron mala fe subjetiva y objetiva, y recordaron que ya existía un estándar probatorio alto, incluso para contenidos en redes. Sugirieron la pertinencia de salvaguardas anti-SLAPP y de una veeduría independiente entre la academia y la sociedad civil con informe público anual para control adicional del SUPRAC.

Por su parte la MOE planteó presentar el proyecto bajo una arquitectura de pesos y contrapesos; afinar definiciones; incorporar funciones expresas para la presidencia del SUPRAC; ampliar la participación de superintendencias involucradas y ajustar referencias a personerías y al Ministerio Público. Sobre propuestas puntuales consideraron prudente clarificar el alcance decisorio sobre las funciones del Comité Rector; no recargar las funciones de la Secretaría Técnica; y revisar la redistribución del Fondo recuperando el esquema de la Ley 2195 y destinando el 40 % a medidas provisionales. Advirtieron solapamientos entre el SUPRAC y el Cerrem de la UNP proponiendo mantener la protección a la vida en el Cerrem así como fortalecer las capacidades territoriales revisando el Decreto 2252 de 2017.

Finalmente, Transparencia por Colombia añadió que la definición de corrupción del artículo 3° del proyecto era restrictiva; propuso adoptar una noción de abuso de poder (en línea con el Banco Mundial) y diferenciar pequeña y gran corrupción. Sugirió revisar la reparación y la gestión del Fondo y buscar apoyo de recursos de la SAE, blindar a denunciantes frente a retaliaciones judiciales y mantener la “indemnidad” en los frentes laboral, físico y judicial. Finalmente, consideró que el proyecto (artículo 26°) no debía exigir un umbral probatorio excesivo pues basta con prueba sumaria.

4. Defensoría del Pueblo

El 14 de agosto se llevó a cabo la mesa correspondiente con la Defensoría del Pueblo en la que la entidad (i) marcó líneas rojas desde su misionalidad e imparcialidad y (ii) realizó comentarios sobre el articulado del proyecto. Sobre el primer punto, la Defensoría advirtió que varias disposiciones podrían comprometer la neutralidad institucional y desbordar capacidades. En particular, frente al artículo 6° del borrador del proyecto presentado sobre la integración del SUPRAC, se recordó que, con base en los Decretos números 1066 y 1099 de 2017, la entidad solo puede participar como invitada permanente con voz pero sin voto por su rol de garante de medidas de protección; por ello sostuvo que no podía ser juez y parte o de lo contrario tergiversará la Ley 24 de 1992, por lo que sugirió incorporar un párrafo que la mantuviera como invitada permanente, no como integrante del Comité.

Así mismo, se consideró que el borrador de la propuesta excedía la competencia constitucional al asignarle a la Defensoría una función para “motivar” la aceptación u oposición a medidas de protección, lo cual afectaba su imparcialidad y confundía su papel de coadyuvancia con una intervención decisoria, distinto al caso de la Procuraduría; por tanto, se propuso suprimir del artículo el papel propuesto a la Defensoría. En igual sentido, se indicó que el párrafo 5° del artículo 28° atribuía funciones que la Defensoría no debe ejercer y cuya supresión resultaba necesaria para preservar su mandato de mediación entre ciudadanía e instituciones públicas.

Sobre el segundo punto, la entidad puntualizó que debía armonizarse el régimen disciplinario propuesto con las normas vigentes en vez de crear una falta que requieren complemento, por lo que sugirió modificar directamente Ley 1952 de 2019. En los casos que hubiera multas sugirió remitir a los casos a los procedimientos existentes y definir autoridad competente, tomando como referente el esquema de la Ley 1010 de 2006 para evitar crear un trámite paralelo. Sobre las competencias y el procedimiento sancionatorio pidió que la citación a audiencia siguiera el proceso laboral. Respecto a la priorización de las medidas de protección la entidad sugirió que no se debía catalogar como sujetos de especial protección a colectivos que, aunque relevantes, no cumplieran ese estándar por lo que sugirió otra denominación, así como recomendó que una entidad pueda fortalecer las capacitaciones relacionadas con grupos de especial protección. Finalmente, la Defensoría planteó que se debe igualar la protección de reportantes no servidores (incluidos contratistas) con los que efectivamente son trabajadores por principio de igualdad, y que sobre la falsa denuncia se deberán precisar las instancias judiciales aplicables.

H. CONCLUSIONES

En recapitulación, es fundamental que Colombia adopte una reglamentación y un Sistema Integral de

Protección a Denunciantes/Reportantes 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 célere 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 escasez 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 (Sanclemente, 2020).

II. IMPACTO FISCAL

La Ley 819 de 2003 “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, establece, en su artículo 7° que “el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”. De conformidad con lo previsto en dicha disposición, en lo que sigue esta sección presentará el posible impacto fiscal y la fuente de financiación de la iniciativa.

Además, es importante tener en cuenta que, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha precisado que el impacto fiscal no puede ser, en ningún caso, un obstáculo insuperable para el desarrollo de las iniciativas legislativas. En la sentencia C-490 de 2011, la Corte manifestó que;

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. La exigencia de la norma orgánica, a su vez, presupone que la previsión en cuestión debe contener un mandato imperativo de gasto público”.

Además, se debe tener en cuenta como sustento, el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la Sentencia C-502 de 2007, en la cual se puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice y barrera, para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa:

“En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de

las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda”.

Con relación a los posibles costos, es preciso mencionar que los recursos necesarios para poner en funcionamiento al SUPRAC conservan las fuentes de financiación planteadas desde el **Proyecto de Ley número 291 de 2023 Cámara, 414 de 2025 Senado**. Bajo dicho entendido, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, radicó su concepto de impacto fiscal para surtir el primer debate ante la Comisión Primera del Senado, publicado el día 27 de mayo con radicado 2-2025-033182. En dicho concepto el Ministerio consideró que “*las medidas no tendrían impacto fiscal siempre que sean financiadas con las apropiaciones presupuestales asignadas en cada vigencia a las entidades estatales (...)*”. Por tal razón, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sugirió hacer ajustes al entonces proyecto de Ley para ajustarlo al Marco Fiscal de Mediano Plazo. Cabe resaltar, que para dicha iniciativa el Ministerio realizó de manera previa el siguiente análisis fiscal:

MEDIDAS PROVISIONALES DE EMERGENCIA

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:

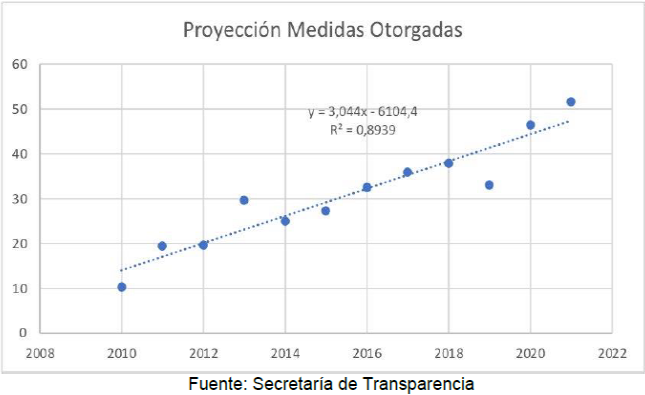
Año	Suma de TOTAL VICTIMAS
2010	417
2011	778
2012	783
2013	1188
2014	1001
2015	1092
2016	1298
2017	1439
2018	1517
2019	1325
2020	1861
2021	2064
2022	3184
2023	1590
Total general	19537

Por su parte, entre los 2008 y 2013 el 2.5 % de las solicitudes de protección por hechos de corrupción fueron otorgadas²³.

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
Total general	19537	488



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

23 Transparencia por Colombia. La Denuncia de la corrupción y la protección al denunciante en Colombia.

legal mensual vigente y para el segundo de 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

IMPACTO FISCAL DE GASTOS OPERACIONALES Y ADMINISTRATIVOS DE LA SECRETARÍA TÉCNICA DEL SUPRAC

Las necesidades derivadas de la creación de la Secretaría 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 Secretaría 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. Es fundamental señalar que, la incorporación del artículo 10 implica un reajuste institucional en el DAPRE que no afecta la previsión de gastos adicionales que supondría el nuevo personal de la Secretaría de Transparencia, sino de la organización de dependencias y cargos al interior de esta unidad.

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
Total anual*		\$ 234.900.696

* Sin carga prestacional
Fuente: Escala salarial DAPRE

Los costos de planta se estiman de conformidad con lo señalado en el Decreto 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.

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
TOTAL	\$ 122.500.000

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.

III. CONFLICTO DE INTERESES

El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 define el conflicto de interés como una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley, acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista. En tal sentido, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado que tal conflicto de interés se configura cuando se observa: “a) la existencia de un interés particular -de cualquier orden, incluso moral- del congresista en la deliberación o decisión de un tema específico a cargo del Congreso; b) que efectivamente participe en la deliberación o decisión de ese tema en específico; c) que ese interés sea directo, no eventual o hipotético; d) que además el interés sea actual, y e) que el beneficio recibido no sea general sino particular”²⁴.

En línea con lo anterior, el literal c) del artículo 1º de la Ley 2003 de 2019 establece que no hay conflicto de interés: “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”.

Asimismo, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, para que exista un conflicto de interés debe existir un beneficio particular, actual y directo del congresista, por lo que, para que el beneficio genere un conflicto de interés debe este ser individual y concreto, ya que, si se acepta que también incluya las iniciativas de alcance general, los congresistas deberían declararse impedidos en todo momento²⁵.

De esta manera, si se analiza esta situación a la luz de este Proyecto de Ley, esta iniciativa no generaría ningún tipo de conflicto de interés, toda vez que no se presentaría un beneficio particular respecto a su trámite, en tanto la finalidad de este proyecto de ley es generar medidas para la protección de los denunciantes anticorrupción. Estas medidas, si bien pueden generar beneficios particulares para las personas que denuncien actos de corrupción en

24 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia del 2 de diciembre de 2021. CP. Roberto Augusto Serrato Valdés. Exp. 73001-23-33-000-2021-00220-01(PI).

25 Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 8 de septiembre de 2021, C.P. Guillermo Sánchez Luque. Exp. 11001-03-15-000-2020-04535-00(PI).

el futuro, es importante aclarar que esta es una de las causales que la ley 2003 de 2019 contempla y excluye de un conflicto de interés, de la siguiente forma: “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”.

Lo anterior, sin perjuicio del deber de los congresistas de examinar, en cada caso en concreto, la existencia de posibles hechos generadores de conflictos de interés, en cuyo evento deberán declararlos de conformidad con lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 286 *ibidem*: “Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones”.

De los honorables congresistas,

 CATHERINE JUVINAO CLAVIJO Representante a la Cámara	 MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA Representante a la Cámara
 CLARA EUGENIA LÓPEZ OBREGÓN Senadora de la República	
 GABRIEL BECERRA YAÑEZ Representante a la Cámara - Bogotá Pacto Histórico - Unión Patriótica	 Eduard Sarmiento Hidalgo Representante a la Cámara Cundinamarca
 CARLOS FELIPE QUINTERO OVALLE Representante a la Cámara Departamento del Cesar	 JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA Representante a la Cámara
 DAVID RICARDO CÁCERES MAYORCA Representante a la Cámara por Bogotá Coalición Pacto Histórico	 CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA Senador del Pacto Histórico Polo Democrático Alternativo
 CAROLINA GIRALDO BOTERO Representante a la Cámara por Risaralda	 ÁLVARO LEONEL RUEDA CABALLERO Representante a la Cámara Partido Liberal
 GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN Representante a la Cámara por el Meta Pacto Histórico - PDA	 AIDA MARINA QUILCUE VIVAS Senadora Circunscripción Especial Indígena Movimiento MAIS
 ARMANDO ZABARAIN D'ARCE Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	 JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE Representante a la Cámara Partido Conservador
 ALIRIO URIBE MUÑOZ Representante a la Cámara Bogotá Pacto Histórico - Polo	 Juan Sebastián Gómez Gonzales Representante a la Cámara por Caldas Nuevo Liberalismo

 DANIEL CARVALHO MEJÍA Representante a la Cámara por Antioquia	 WILMER CASTELLANOS HERNANDEZ Representante a la Cámara Por Boyacá Partido Alianza Verde
 ANGÉLICA LOZANO CORREA Senadora de la República as	 ARIEL ÁVILA Senador de la República Partido Alianza Verde
 ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ Representante a la Cámara Departamento de Putumayo Pacto Histórico - Colombia Humana	 DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ Representante a la Cámara por Antioquia Pacto Histórico
 ANIBAL GUSTAVO HOYOS FRANCO Representante a la Cámara Partido Liberal	 JOSE ELIECER SALAZAR LÓPEZ Representante a la Cámara
 SUSANA GÓMEZ CASTAÑO Representante a la Cámara por Antioquia	 CATALINA DEL SOCORRO PÉREZ PÉREZ Honorable Senadora de la República Colombia Humana-Pacto Histórico
 PIEDAD CORREAL RUBIANO Representante a la Cámara Partido Liberal Colombiano	 LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA Senador de la República Congreso de Colombia
 LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO Representante a la Cámara por el Huila Pacto Histórico - PDA	 ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA Senadora de la República Pacto Histórico
 DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO. Representante a la Cámara por el Valle del Cauca.	 ORLANDO CASTILLO ADVÍNCULA REPRESENTANTE A LA CÁMARA CITREP 9 PACÍFICO MEDIO
 JAEI QUIROGA CARRILLO Senadora de la República Pacto Histórico- UP.	 ETNA TAMARA ARGOTE CALDERÓN Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico PDA
 JENNIFER PEDRAZA SANDOVAL Representante a la Cámara Dignidad y Compromiso	 ALEJANDRO GARCÍA RÍOS Representante a la Cámara por Risaralda Partido Alianza Verde
 JAIRO REINALDO CALA SUAREZ Representante a la Cámara Santander Partido Comunes	 SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA Senadora de la República Partido COMUNES
 GILMA DÍAZ ARIAS Representante a la Cámara PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO	 IMELDA DAZA COTES Senadora de La República

CONTENIDO

Gaceta número 2319 - Miércoles, 10 de diciembre de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de Ley número 476 de 2025 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	1
--	---

CARTAS DE ADHESIÓN

Carta de adhesión como autor del Proyecto de Ley número 476 de 2025 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.....	45
--	----