

Bogotá D.C., 17 de agosto de 2017.

Honorable Representante
RODRIGO LARA RESTREPO
PRESIDENTE
CÁMARA DE REPRESENTANTES

Asunto: Proyecto de ley *“Por medio de la cual se dictan disposiciones para promover y facilitar la denuncia de conductas de corrupción, y se adoptan medidas de protección y reparación para los denunciantes”.*

Honorable Representante:

El Gobierno Nacional, en cumplimiento del artículo 200, numeral 1, de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con los artículos 140 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, por su digno conducto se permite poner a consideración del honorable Congreso de la República el siguiente proyecto de ley *“Por medio de la cual se dictan disposiciones para promover y facilitar la denuncia de conductas de corrupción, y se adoptan medidas de protección y reparación para los denunciantes”.*

Atentamente,

Enrique Gil Botero
Ministro de Justicia y del Derecho

PROYECTO DE LEY No. _____ de 2017

“Por medio de la cual se dictan disposiciones para promover y facilitar la denuncia de conductas de corrupción, y se adoptan medidas de protección y reparación para los denunciantes”

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
DECRETA:**

CAPÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto generar un conjunto de medidas de protección y reparación para quienes, por denunciar conductas de corrupción, sufran riesgos, amenazas o acoso laboral y/o que por cuenta de su denuncia se le cause a esta persona un daño y por ende una afectación efectiva de un bien jurídico.

Artículo 2. Definiciones. Para la aplicación de la presente Ley tendrán efectos jurídicos las siguientes definiciones:

- a) Conducta de retaliación: Entiéndase como toda conducta verificada o de ocurrencia continúa realizada por una persona natural en contra de un denunciante de corrupción, y que incurra en amenaza, situaciones de riesgo o daño al denunciante según lo dispuesto en el artículo 1 de la presente Ley o definiciones sobre este mismo hecho que se encuentren en la Ley.
- b) Conductas de corrupción: Entiéndase por conductas de corrupción aquellos comportamientos que reporten un beneficio a su autor y que afecten a la administración pública, la fe pública, el interés general o al patrimonio del Estado, cuando sean cometidas dentro de un contexto en el que el autor abuse del poder que se deriva de su posición pública, de su relación con los funcionarios públicos encargados de tomar las decisiones que dan origen a dichos comportamientos, o que, en cualquiera de los dos casos anteriores, le permitan al autor distorsionar las políticas públicas en detrimento de sus beneficiarios.
- c) Denuncia: Entiéndase en los mismos términos del artículo 69 de la ley 906 de 2004 y del artículo 8 de la ley 610 de 2000, en lo pertinente
- d) Sujeto activo de una conducta de retaliación: Entiéndase como sujeto activo la persona natural que amenace, ponga en riesgo o cause daño a un denunciante según lo dispuesto en el numeral a) de este artículo, así

como aquellos sujetos previstos en el artículo 6 de la ley 1010 de 2006.

- e) Sujeto pasivo de una conducta de retaliación: Entiéndase por sujeto pasivo a los denunciantes de una conducta de corrupción que sean destinatarios de una conducta de retaliación.

Artículo 3. Principios. La presente ley se regirá por los siguientes principios:

- a) Dignidad humana. Todas las actuaciones desarrolladas para la protección y reparación de los sujetos pasivos de conductas de retaliación se harán con respeto por la dignidad inherente al ser humano.
- b) Enfoque diferencial y de género: Se deberán tener en cuenta los actos de violencia, amenazas y modalidades de acoso que afectan de manera especial y discriminatoria a determinados grupos sociales por sus características particulares de edad, género, raza, etnia, discapacidad y orientación sexual.
- c) Buena fe. De conformidad con el artículo 83 de la Constitución Política, las autoridades públicas presumirán la buena fe de los denunciantes, en todas las gestiones que aquéllos adelanten ante estas.
- d) Consentimiento. Nadie podrá ser obligado a aceptar las medidas de protección y reparación dispuestas en la presente ley. La aceptación deberá darse de manera libre y voluntaria.
- e) Gratuidad. Las medidas de protección y reparación no causarán erogación alguna a los denunciantes de las conductas de corrupción.
- f) Celeridad. Las entidades del Estado deberán adoptar de manera oportuna, con celeridad, diligencia y sin dilaciones injustificadas, las medidas de protección y reparación dispuestas en la presente ley.
- g) Necesidad. Las medidas que se adopten en el marco de la presente ley deberán ser idóneas y conducentes para los fines previstos, y estarán sujetas a verificación, inspección y evaluación.
- h) Temporalidad. Las medidas de protección y reparación serán de carácter temporal, y en ningún caso podrán tener una vigencia indeterminada.

Artículo 4. Comité Rector de la Política de Protección de Denunciantes. Créase el Comité Rector de la Política de Protección de Denunciantes, el cual

estará conformado por los funcionarios que se enuncian a continuación:

I. Fiscal General de la Nación, quien podrá delegar al Vice fiscal General de la Nación o al Director de la Dirección de la Fiscalía Nacional Especializada contra la Corrupción.

II. Procurador General de la Nación, quien podrá delegar al Viceprocurador o al Procurador Delegado para la Moralidad Pública.

III. El Ministro del Trabajo, quien podrá delegar al Viceministro de Relaciones Laborales e Inspección, o al Director de la Dirección de Derechos Fundamentales del Trabajo

IV. El Director de la Unidad Nacional de Protección, quien podrá delegar al Secretario General o al Subdirector de Protección.

V. Ministerio del Interior, quien podrá delegar para estos fines al Viceministro del Interior para las Relaciones Políticas.

Parágrafo 1. La Secretaría Técnica del Comité Rector será ejercida de manera rotativa entre los integrantes del Comité, para periodos de un (1) año, que podrán ser prorrogados por máximo dos periodos más. Para el primer periodo a partir de la entrada en vigencia de esta ley, la secretaría técnica estará a cargo de la Fiscalía General de la Nación.

Parágrafo 2. El Secretario de Transparencia de la Presidencia de la República o su delegado, podrá asistir a las reuniones del Comité Rector por invitación formal. En las reuniones contará con voz pero no con voto.

Artículo 5. Funciones del Comité Rector de la Política de Protección de Denunciantes. El Comité Rector de la Política de Protección de Denunciantes tendrá las siguientes funciones facultativas:

1. Formular y adoptar su reglamento y definir las funciones de la Secretaría Técnica.
2. Producir datos y análisis para el observatorio anticorrupción de la Presidencia de la República sobre solicitudes e imposición de medidas de protección y reparación, y recomendaciones de adecuación y mejoramiento continuo, que se presentarán a la Comisión Nacional de Moralización, a la Comisión Nacional Ciudadana de Lucha contra la Corrupción, a las Comisiones Regionales de Moralización y al Congreso de la República.
3. Conocer los informes que las autoridades competentes le entreguen sobre la

adopción de Medidas de Protección contempladas bajo la presente ley.

4. Realizar recomendaciones a las entidades encargadas de brindar medidas de protección y de reparación.

Parágrafo 1. Dentro del reglamento establecido en el numeral 1 del presente artículo, se definirán las funciones de la Secretaría Técnica

CAPÍTULO II. MEDIDAS DE PROTECCIÓN

Artículo 6. Medidas de Protección Física. Los denunciante de conductas de corrupción que se encontraren en situación de riesgo extraordinario o extremo, producto de conductas de retaliación podrán acceder a las medidas de protección física en los términos definidos en la normatividad vigente por el Ministerio del Interior. La medida definida como esquema de protección solamente podrá asignarse en casos de riesgo extremo.

Parágrafo 1. Si el denunciante adquiere la calidad de interviniente o testigo conforme a la Ley 418 de 1997 la medida de protección será otorgada por la Procuraduría General de la Nación o por la Fiscalía General de la Nación, respectivamente.

Parágrafo 2. El Ministerio del Interior reglamentará la materia para quienes denuncien por fuera de los supuestos establecidos en el parágrafo 1.

Parágrafo 3. El Gobierno Nacional hará los ajustes normativos necesarios, en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley, para incluir como población beneficiaria de la Unidad Nacional de Protección del Ministerio del Interior a los denunciante en riesgo extraordinario o extremo de sufrir conductas de retaliación. En todo caso solamente se podrán recomendar medidas materiales de protección conforme la disponibilidad presupuestal que se asigne para el cumplimiento del presente artículo.

Artículo 7. Medidas de Protección Laboral. Se entenderán como medidas de protección laboral aquellas previstas en los parágrafos 2, 3 y 4 del artículo 9, y en los artículos 10 y 11 de la ley 1010 de 2006.

Parágrafo 1. Estas medidas podrán ser otorgadas cuando las acciones de retaliación sean realizadas por los sujetos descritos en el artículo 6 de la ley 1010 de 2006 y dentro del ámbito de protección de dicha norma.

Artículo 8. Herramientas y condiciones para el desempeño laboral vía

teletrabajo. Adiciónese al artículo 9 de la ley 1010 de 2006 el párrafo 4:

“Parágrafo 4. Junto con la denuncia a la que se refiere el numeral 2 de este artículo podrá solicitarse la facilitación de las herramientas y condiciones para permitir al denunciante el desempeño laboral vía teletrabajo desde su lugar de residencia o desde cualquier otro lugar idóneo”.

Artículo 9. Garantía de no degradación o disminución de cargo, categoría, pago o beneficios. Adiciónese al artículo 11 de la ley 1010 de 2006 el numeral 1A:

“1A. También carecerá de efecto, dentro de los seis (6) meses siguientes a la petición, queja o denuncia de acoso laboral, la degradación o disminución de cargo, categoría profesional, degradación del salario o pago al denunciante, así como la eliminación de beneficios a los que tenga derecho el denunciante, tales como incentivos económicos, educación, capacitaciones y promoción. Lo anterior siempre y cuando la autoridad administrativa, judicial o de control competente, verifique la ocurrencia del acoso laboral según lo dispuesto para dichos fines en el Artículo 2 de la Ley “Por medio de la cual se dictan disposiciones para promover y facilitar la denuncia de conductas de corrupción, y se adoptan medidas de protección y reparación para los denunciantes”.

Artículo 10. Procedimiento laboral. Para efectos de la protección laboral se seguirá lo dispuesto en la ley 1010 de 2006. Los jueces laborales con jurisdicción en el lugar de los hechos podrán conocer de estos temas tratándose de sujetos de derecho privado.

Cuando el sujeto pasivo sea un servidor público será competente el Ministerio Público o las salas jurisdiccionales del Consejo Superior de la Judicatura, en los mismos términos del artículo 12 de la ley 1010 de 2006.

CAPÍTULO III. MEDIDAS DE REPARACIÓN

Artículo 11. Medidas de reparación. Las medidas de reparación que podrán proporcionar las autoridades competentes definidas en el artículo 12 de esta Ley frente a las conductas de retaliación serán las siguientes:

1. Ordenar al sujeto activo de la conducta de retaliación la retractación pública o la petición de excusas por afirmaciones o expresiones que afecten el buen nombre y la honra del denunciante.
2. Ordenar al sujeto activo de la conducta de retaliación a pagar los servicios

legales en que haya incurrido el denunciante en aras de defender su buen nombre y honra, siempre y cuando se den las siguientes condiciones:

- a) Que el sujeto pasivo haya sido objeto de expresiones ofensivas o injuriosas o información falsa o tendenciosa, por denunciar conductas de corrupción.
- b) Que se verifique la existencia de medidas de retaliación sobre el sujeto pasivo.

Parágrafo 1. Estas medidas de reparación se otorgan sin perjuicio de las demás acciones civiles, penales y administrativas a las que pueden acceder los ciudadanos.

Artículo 12. Autoridad competente. Corresponde a los jueces laborales con jurisdicción en el lugar de los hechos conocer de estos temas, esto cuando los empleados y contratistas sean sujetos de derecho privado.

Cuando el sujeto pasivo sea un servidor público será competente el Ministerio Público o las salas jurisdiccionales del Consejo Superior de la Judicatura, en los mismos términos del artículo 12 de la ley 1010 de 2006.

CAPÍTULO IV. RESTRICCIONES A LA APLICACIÓN DE LA LEY Y VIGENCIA

Artículo 13. Personas que no podrán beneficiarse de una medida de protección o reparación. No podrá ser beneficiario de ninguna medida de protección o reparación señalada en la presente ley:

1. Quien haya sido excluido por el incumplimiento de compromisos suscritos con las autoridades competentes para brindar las medidas de protección y reparación.
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. Quien a sabiendas de que la conducta de corrupción no ocurrió lo haya denunciado ante las autoridades competentes.

Artículo 14. Vigencia. La presente ley comenzará a regir cuatro (4) meses después de su fecha de promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Atentamente,

Enrique Gil Botero
Ministro de Justicia y del Derecho

Exposición de motivos del Proyecto de Ley “Por medio de la cual se dictan disposiciones para promover y facilitar la denuncia de conductas de corrupción, y se adoptan medidas de protección y reparación para los denunciantes”

Honorables Representantes y Senadores

En nombre del Gobierno nacional y de acuerdo a los artículos, 200 numeral 1, de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con los artículos 140 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, presento a consideración del Honorable Congreso de la República el proyecto de Ley “Por medio de la cual se dictan disposiciones para promover y facilitar la denuncia de conductas de corrupción, y se adoptan medidas de protección y reparación para los denunciantes”.

Introducción

La corrupción, entendida como “el uso del poder para desviar la gestión de lo público hacia el beneficio privado” (Conpes, 2013, p.18), es considerada como uno de los principales problemas de las sociedades actuales. La corrupción impide que los recursos públicos se inviertan adecuadamente y se garantice una provisión efectiva y eficiente de servicios a los ciudadanos, lo que a su vez erosiona la confianza pública en los gobiernos, y socava el cumplimiento de la ley y la democracia.

Por lo anterior, enfrentar el fenómeno de la corrupción es una necesidad de primer orden del Estado y la sociedad colombiana. Al combatirla, se protegen la estabilidad y crecimiento económicos, se contribuye a mantener la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica, y se protegen los derechos humanos, especialmente el derecho a la paz y a la vida digna (Cumbre Global Anticorrupción, 2016).

Ningún país es inmune a este flagelo y Colombia no es la excepción. Es común observar graves escándalos de corrupción en diferentes niveles de la vida pública nacional, tanto en el nivel territorial como nacional. Dicha situación muestra que los esfuerzos institucionales del Estado colombiano y de la sociedad civil por prevenir y combatir el flagelo de la corrupción no logran aún la eficacia deseada.

Los principales esfuerzos realizados hasta el momento se encuentran contemplados por la Política Pública Integral Anticorrupción definida en el Conpes 167 de 2013, la cual puede resumirse en cinco grandes estrategias: i) mejorar el acceso y la calidad de la información pública; ii) hacer más eficientes

las herramientas de gestión pública para la prevención de la corrupción; iii) fortalecer el control social para la prevención de la corrupción; iv) mejorar la promoción de la integridad y la cultura de la legalidad; y v) desarrollar herramientas para luchar contra la impunidad de los actos de corrupción.

El Estado, a través de la Secretaría de Transparencia, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Unidad de Información y Análisis Financiero, la Policía Nacional y otras instituciones, ha avanzado en la implementación de dicha Política Pública, con algunos éxitos y también con algunos fracasos y debilidades.

Por ejemplo, el Gobierno Nacional impulsó la adopción e implementación de la Ley 1712 de 2014 sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública; promovió la elaboración y ejecución de los *planes de acción nacionales por el gobierno abierto* en el marco de la Alianza del Gobierno Abierto; fortaleció el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción; desarrolló aplicaciones móviles y herramientas web que permiten un mayor control social, como Mapa Regalías o el Portal de Transparencia del Estado; puso en marcha estrategias de integridad en los sectores público, privado y en la sociedad civil; redactó y logró la aprobación de la Ley 1762 de 2015 (Ley de Lucha contra el Contrabando) y la Ley 1778 de 2016 (Ley Anti-soborno); reactivó la Comisión Nacional de Moralización y fortaleció las Comisiones Regionales de Moralización; y facilitó la firma de convenios interinstitucionales que ayudan a luchar contra la impunidad de los actos de corrupción.

Ahora bien, pese a los esfuerzos para prevenir y combatir la corrupción, aún persisten importantes retos para lograr el cumplimiento de las metas contempladas por el Conpes 167 de 2013. En efecto, uno de los grandes problemas que se presenta son las debilidades en el proceso de denuncia de actos de corrupción.

Estas tienen que ver por un lado con “grandes deficiencias en los canales existentes para su presentación, (...) la dispersión de competencias y mecanismos a la hora de denunciar, la ausencia de conocimiento acerca de las formalidades para realizar una denuncia, la carencia de programas orientados a promover las denuncias en las entidades públicas” (Conpes, 2013, p 53).

Por el otro lado, tienen relación con el temor que existe de que el denunciante sea amenazado, intimidado o agredido, tanto en su integridad personal o vida, o que sufra retaliaciones de naturaleza laboral. Todo ello sumado a “la idea de que no vale la pena denunciar, en la medida que no van a producirse resultados contundentes” (Conpes, 2013, p 53), por las debilidades de nuestro sistema

judicial.

A lo anterior hay que agregar el temor a denunciar que enfrentan las empresas que detectan que algún funcionario, socio o representante legal ha incurrido en prácticas corruptas, en asocio con algún funcionario público, debido a las graves consecuencias que puede tener dicha situación para la empresa.

En muchos casos, las empresas prefieren ocultar los actos corruptos de los que adquirieron conocimiento en lugar de denunciarlos. Así las cosas, es necesario generar condiciones que le permitan a las empresas denunciar oportunamente, colaborar con las investigaciones, pagar las multas o sanciones correspondientes, asumir las consecuencias de la nulidad de los contratos que hayan obtenido por medios fraudulentos, pero buscando un equilibrio tal que evite que las sanciones terminen generando daños injustificados sobre empleados honestos de la compañías o sobre el desarrollo de proyectos o actividades comerciales de interés público.

Es justamente en el marco de lo anteriormente expuesto que resulta necesario implementar una herramienta efectiva que no sólo permita promover y facilitar la denuncia de conductas de corrupción, sino que sirva también para establecer medidas de protección laborales y físicas, y de reparación para los denunciantes.

Con ello, se busca crear incentivos para la denuncia de conductas de corrupción, de tal manera que el ciudadano esté enterado sobre el proceso de denuncia, sus derechos y deberes y sobretodo se sienta protegido y respaldado por el Estado a la hora de denunciar de buena fe y con motivos razonables una presunta conducta de corrupción.

- **Diagnóstico de la situación nacional en materia de protección de denunciantes de conductas de corrupción**

Si bien en Colombia ya existen normas relacionadas con la protección de denunciantes testigos o víctimas y otros actores, se hace evidente la ausencia de normas que se refieran específicamente a los denunciantes de conductas de corrupción (Badel, 2016), tal como se relaciona a continuación:

Tabla 1. Normas relacionada con protección a denunciantes, testigos, víctimas del conflicto y otros actores

Norma	Contenido
-------	-----------

<p>Ley 418 de 1997 “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones ”</p>	<p>“Artículo 67: <Artículo modificado por el artículo 4 de la Ley 1106 de 2006. El nuevo texto es el siguiente:> Créase con cargo al Estado y bajo la dirección y coordinación de la Fiscalía General de la Nación, el “Programa de Protección a Testigos, Víctimas, Intervinientes en el Proceso y Funcionarios de la Fiscalía”, mediante el cual se les otorgará protección integral y asistencia social, lo mismo que a sus familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil y al cónyuge, compañera o compañero permanente, cuando se encuentren en riesgo de sufrir agresión o que sus vidas corran peligro por causa o con ocasión de la intervención en un proceso penal. En los casos en que la vida del testigo o denunciante se encuentre en peligro, la Fiscalía protegerá la identidad de los mismos (...)” Mediante Resolución 0-5101 de 2008 la Fiscalía General reglamentó el programa.</p> <p>“Artículo 80. La Procuraduría General de la Nación creará y administrará un programa de protección a testigos, víctimas e intervinientes en los procesos disciplinarios y a funcionarios de la Procuraduría, al cual se aplicarán, en lo pertinente, las disposiciones de este título, incluyendo lo previsto en el parágrafo del artículo 70, en el artículo 76 y en el parágrafo del artículo 79 de la presente ley. En el Presupuesto General de la Nación se asignará anualmente un rubro específico destinado a cubrir los gastos que demande el funcionamiento del programa de qué trata el presente artículo. PARÁGRAFO. En las investigaciones que adelante la Procuraduría General de la Nación, a petición del testigo, podrá reservarse su identidad, en las mismas condiciones establecidas para las investigaciones que adelante la Fiscalía General de la Nación.”</p> <p>Artículo 81: <Artículo modificado por el artículo 28 de la Ley 782 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> El Gobierno Nacional pondrá en funcionamiento un programa de protección a personas, que se encuentren en situación de riesgo inminente contra su vida,</p>
---	---

	<p>integridad, seguridad o libertad, por causas relacionadas con la violencia política o ideológica, o con el conflicto armado interno, y que pertenezcan a las siguientes categorías:</p> <p>Dirigentes o activistas de grupos políticos y especialmente de grupos de oposición. Dirigentes o activistas de organizaciones sociales, cívicas y comunales, gremiales, sindicales, campesinas y de grupos étnicos. Dirigentes o activistas de las organizaciones de derechos humanos y los miembros de la Misión Médica. Testigos de casos de violación a los derechos humanos y de infracción al derecho internacional humanitario, independientemente de que no se hayan iniciado los respectivos procesos disciplinarios, penales y administrativos, en concordancia con la normatividad vigente.</p> <p>PARÁGRAFO 1o. Los interesados en ser acogidos por el programa de protección deben demostrar que existe conexidad directa entre la amenaza y el cargo, o la actividad que ejerce dentro de la organización.</p> <p>PARÁGRAFO 2o. El programa de protección presentará al testigo a que hace mención el numeral 4 de este artículo cuando así lo soliciten las autoridades judiciales o disciplinarias, o permitirá a estas autoridades el acceso a él, para lo cual tomará las medidas de seguridad que requiera el caso.</p> <p>PARÁGRAFO 3o. Las medidas de protección correspondientes a este programa serán de carácter temporal y sujetas a revisión periódica.”</p> <p>“Artículo 82. <Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 782 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> El programa de qué trata el artículo anterior proporcionará a sus beneficiarios servicios y medios de protección, incluyendo cambio de domicilio y ubicación, pero no podrá dar lugar al cambio de su identidad.</p>
--	--

	<p>PARÁGRAFO. Las medidas de protección serán de carácter temporal y sujetas a revisión periódica.”</p>
<p>Ley 975 de 2005 “Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios”</p>	<p>“Artículo 13: [...] En audiencia preliminar se tramitarán los siguientes asuntos: [...]2. La adopción de medidas para la protección de víctimas y testigos.”</p>
<p>Ley 1010 de 2006 “Por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo”</p>	<p>“Artículo 1: La presente ley tiene por objeto definir, prevenir, corregir y sancionar las diversas formas de agresión, maltrato, vejámenes, trato desconsiderado y ofensivo y en general todo ultraje a la dignidad humana que se ejercen sobre quienes realizan sus actividades económicas en el contexto de una relación laboral privada o pública. Son bienes jurídicos protegidos por la presente ley: el trabajo en condiciones dignas y justas, la libertad, la intimidad, la honra y la salud mental de los trabajadores, empleados, la armonía entre quienes comparten un mismo ambiente laboral y el buen ambiente en la empresa.”</p> <p>“Artículo 9o. Medidas preventivas y correctivas del acoso laboral.</p> <p>1. Los reglamentos de trabajo de las empresas e instituciones deberán prever mecanismos de prevención de las conductas de acoso laboral y establecer un procedimiento interno, confidencial, conciliatorio y efectivo para superar las que ocurran en el lugar de trabajo. Los comités de empresa de carácter bipartito, donde existan, podrán asumir funciones relacionados con acoso laboral en los reglamentos de trabajo.</p>

2. La víctima del acoso laboral podrá poner en conocimiento del Inspector de Trabajo con competencia en el lugar de los hechos, de los Inspectores Municipales de Policía, de los Personeros Municipales o de la Defensoría del Pueblo, a prevención, la ocurrencia de una situación continuada y ostensible de acoso laboral. La denuncia deberá dirigirse por escrito en que se detallen los hechos denunciados y al que se anexa prueba sumaria de los mismos. La autoridad que reciba la denuncia en tales términos conminará preventivamente al empleador para que ponga en marcha los procedimientos confidenciales referidos en el numeral 1 de este artículo y programe actividades pedagógicas o terapias grupales de mejoramiento de las relaciones entre quienes comparten una relación laboral dentro de una empresa. Para adoptar esta medida se escuchará a la parte denunciada.

3. Quien se considere víctima de una conducta de acoso laboral bajo alguna de las modalidades descritas en el artículo 2o de la presente ley podrá solicitar la intervención de una institución de conciliación autorizada legalmente a fin de que amigablemente se supere la situación de acoso laboral.

PARÁGRAFO 1o. <Parágrafo corregido por el artículo 1 del Decreto 231 de 2006. El nuevo texto es el siguiente:> Los empleadores deberán adaptar el reglamento de trabajo a los requerimientos de la presente ley, dentro de los tres (3) meses siguientes a su promulgación, y su incumplimiento será sancionado administrativamente por el Código Sustantivo del Trabajo. El empleador deberá abrir un escenario para escuchar las opiniones de los trabajadores en la adaptación de que trata este parágrafo, sin que tales opiniones sean obligatorias y sin que eliminen el poder de subordinación laboral.

PARÁGRAFO 2o. La omisión en la adopción de medidas preventivas y correctivas de la situación de acoso laboral por parte del empleador o jefes superiores de la

	<p>administración, se entenderá como tolerancia de la misma.</p> <p>PARÁGRAFO 3o. La denuncia a que se refiere el numeral 2 de este artículo podrá acompañarse de la solicitud de traslado a otra dependencia de la misma empresa, si existiera una opción clara en ese sentido, y será sugerida por la autoridad competente como medida correctiva cuando ello fuere posible.”</p> <p>“Artículo 11. Garantías contra actitudes retaliatorias. A fin de evitar actos de represalia contra quienes han formulado peticiones, quejas y denuncias de acoso laboral o sirvan de testigos en tales procedimientos, establézcanse las siguientes garantías:</p> <ol style="list-style-type: none">1. La terminación unilateral del contrato de trabajo o la destitución de la víctima del acoso laboral que haya ejercido los procedimientos preventivos, correctivos y sancionatorios consagrados en la presente Ley, carecerán de todo efecto cuando se profieran dentro de los seis (6) meses siguientes a la petición o queja, siempre y cuando la autoridad administrativa, judicial o de control competente verifique la ocurrencia de los hechos puestos en conocimiento.2. La formulación de denuncia de acoso laboral en una dependencia estatal, podrá provocar el ejercicio del poder preferente a favor del Ministerio Público. En tal caso, la competencia disciplinaria contra el denunciante sólo podrá ser ejercida por dicho órgano de control mientras se decida la acción laboral en la que se discuta tal situación. Esta garantía no operará cuando el denunciado sea un funcionario de la Rama Judicial.3. Las demás que le otorguen la Constitución, la ley y las convenciones colectivas de trabajo y los pactos colectivos. <p>Las anteriores garantías cobijarán también a quienes hayan servido como testigos en los procedimientos disciplinarios y administrativos de que trata la presente</p>
--	---

	<p>ley.</p> <p>PARÁGRAFO. La garantía de que trata el numeral uno no regirá para los despidos autorizados por el Ministerio de la Protección Social conforme a las leyes, para las sanciones disciplinarias que imponga el Ministerio Público o las Salas Disciplinarias de los Consejos Superiores o Seccionales de la Judicatura, ni para las sanciones disciplinarias que se dicten como consecuencia de procesos iniciados antes de la denuncia o queja de acoso laboral.”</p>
<p>Ley 1778 de 2016</p> <p>“por la cual se dictan normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de lucha contra la corrupción”</p>	<p>“Artículo 19. Beneficios por colaboración. La Superintendencia de Sociedades podrá conceder beneficios a participantes en las infracciones descritas en esta ley, siempre y cuando los mismos la pongan en conocimiento de la Superintendencia y colaboren oportunamente con la entrega de información y pruebas relacionadas con dicha conducta conforme a las siguientes reglas.</p> <p>1. Los beneficios podrán incluir la exoneración total o parcial de la sanción. En todo caso, cualquiera sea la modalidad de exoneración, la Superintendencia deberá tener en cuenta los siguientes criterios para conceder dichos beneficios:</p> <p>a) La calidad y utilidad de la información suministrada a la Superintendencia para el esclarecimiento de los hechos, para la represión de las conductas y para determinar la modalidad, duración y efectos de la conducta ilegal, así como la identidad de los responsables, su grado de participación y el beneficio que hubiera obtenido con ella.</p> <p>b) La oportunidad en que la Superintendencia reciba la colaboración.</p> <p>2. La exoneración total de la sanción, podrá ser concedida siempre que de manera previa a que hubiere iniciado la correspondiente actuación administrativa, la persona jurídica: (i) haya puesto en conocimiento de la Superintendencia, las infracciones de que trata esta ley y (ii) no se hayan ejercido las obligaciones y derechos que surgieren de un contrato originado en un negocio o</p>

	<p>transacción internacional conforme lo menciona esta ley, según sea el caso.</p> <p>3. La exoneración parcial de la sanción, podrá ser concedida cuando la información haya sido entregada de manera posterior a la iniciación de la actuación administrativa. En todo caso, la disminución de la sanción, en lo que respecta a la multa, no podrá exceder del 50% de la misma.”</p>
<p>Decreto 4912 de 2011 “por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección.”</p>	<p>“Artículo 1. Objeto. Organizar el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón del ejercicio de su cargo, en cabeza de la Unidad Nacional de Protección, la Policía Nacional y el Ministerio del Interior.”</p> <p>“Artículo 3. Definiciones. (...) 9. Medidas de protección: Acciones que emprende o elementos físicos de que dispone el Estado con el propósito de prevenir riesgos y proteger los derechos a la vida, integridad, libertad, y seguridad personal de los protegidos. (...) 13. Protección: Deber del Estado colombiano de adoptar medidas especiales para personas, grupos o comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo, que sean objeto de este Programa, con el fin de salvaguardar sus derechos.”</p> <p>Artículo 5°. Protección. La población objeto de protección del Programa de qué trata este Decreto podrá serlo en razón a su situación de riesgo extraordinario o extremo, o en razón del cargo.</p> <p>Artículo 6. Protección de personas en situación de riesgo extraordinario o extremo. Modificado por el art. 2, Decreto Nacional 1225 de 2012. Son objeto de protección en razón del riesgo: (...) 8. Periodistas y comunicadores sociales. (...) 10. Servidores públicos que tengan o hayan tenido bajo su responsabilidad el diseño, coordinación o ejecución de la política de derechos humanos y paz del Gobierno Nacional. (...) 14. Apoderados o profesionales forenses que participen en procesos judiciales o disciplinarios por</p>

	<p>violaciones de derechos humanos o infracciones al Derecho Internacional Humanitario.”</p> <p>“Artículo 49. Cooperación. En desarrollo de las actividades de los programas de prevención y protección, los ejecutores del mismo podrán celebrar convenios de cooperación con otras entidades públicas o privadas y con organismos nacionales e internacionales, con sujeción a las normas legales vigentes, con el fin de recibir asistencia técnica o apoyo a través del suministro de recursos y medios destinados a la protección de los beneficiarios.”</p>
--	--

Fuente: Badel (2016) *“Informe Final de Consultoría Apoyar a la Secretaría de Transparencia en el desarrollo de una propuesta de investigación que genere insumos clave para un Sistema Unificado de Protección a Denunciantes de Actos de Corrupción”*.

En cuanto a la aplicación efectiva de los programas de protección por parte de las entidades involucradas en las normas anteriormente expuestas, Badel (2016) señala que “en el caso del Programa de Protección a Denunciantes de la Fiscalía General de la Nación, la protección (...) opera de la misma manera en todos los casos que hoy día se hayan cobijados dentro de este Programa” (p. 21).

En relación con la Procuraduría General de la Nación, a pesar de que por ley está obligada a contar con un sistema de protección de denunciantes de faltas disciplinarias, se constata que el mismo no se ha puesto en marcha (Badel, 2016).

No obstante, en la investigación que Badel (2016) adelantó en 17 entidades públicas¹, se pudo constatar que un 76% de ellas no cuentan con protocolos o lineamientos para tramitar las denuncias de corrupción, pues éstas, en muchos casos, se equiparan con las peticiones, quejas o reclamos.

Adicionalmente, en 94% de las entidades estudiadas no se entrega “información

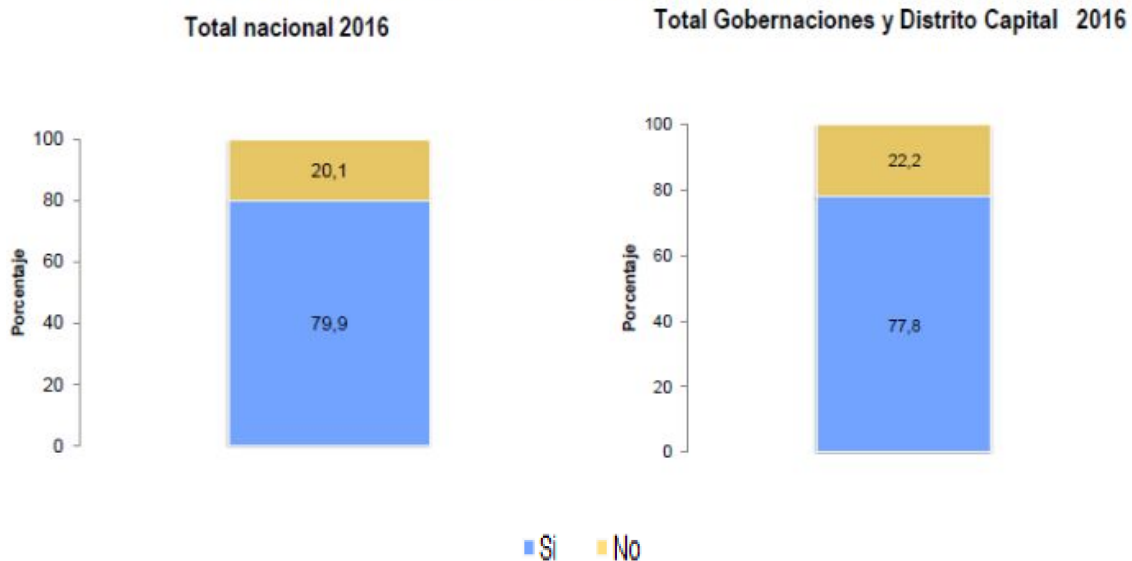
¹ Las entidades estudiadas fueron: Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Superintendencia de Industria y Comercio, Superintendencia Nacional de Salud, Superintendencia Financiera, Superintendencia de Servicios Públicos, Superintendencia de Notariado y Registro, Superintendencia de Sociedades, Policía Nacional, Personería Distrital de Bogotá, Personería Municipal de Cajicá, Auditoría General de la República, Contaduría General de la Nación, Ministerio de Trabajo, Ministerio del Interior y Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República.

en la que directamente se mencione la protección a denunciantes de hechos de corrupción [...] y únicamente la Policía Nacional hace referencia al concepto de protección al denunciante” (p.57).

En efecto, Badel (2016) afirma que para tener acceso a información sobre mecanismos de protección y cómo solicitarlos, es necesario escribir a un servidor público o interponer un derecho de petición, lo que sin duda genera barreras adicionales para que el ciudadano pueda conocer sus derechos a la hora de denunciar una conducta de corrupción.

Adicionalmente, deben tenerse en cuenta los resultados de la Encuesta sobre Ambiente y Desempeño Institucional Nacional de noviembre de 2016, cuyo objetivo consistió en conocer la percepción de los servidores públicos del orden nacional, las Gobernaciones y el Distrito Capital sobre el ambiente y el desempeño institucional de las entidades públicas. Allí se evidenció que la estrategia que consideran más efectiva los servidores nacionales, para la prevención de prácticas irregulares, es el fortalecimiento en la atención de peticiones, quejas y denuncias. La Encuesta reveló que si bien para la mayoría de servidores no hay razones que les impediría denunciar un caso de corrupción, el 16,7% en el orden nacional y el 18,6% en los departamentos no lo harían porque temen ser objeto de represalias laborales. Adicionalmente, el 8,4% en el orden nacional y el 10,1% en los departamentos temen ser víctimas de represalias contra su integridad o vida. Asimismo entre un 10% y 12% dice que no denuncia porque la carencia de un mecanismo organizado de protección al denunciante. Esto nos arrija que cerca de un 50% de los empleados públicos tanto del ámbito nacional como territorial, no denuncian actos de corrupción por la inexistencia de mecanismos que, justamente, esta ley busca implementar. Por último, el 79,9% de los servidores del orden nacional manifiestan que acudirían a medidas de protección en caso de denunciar conductas de corrupción.

Distribución porcentual de servidores que responden a la pregunta “¿en caso de tener que reportar un caso de corrupción, solicitaría medidas de protección como denunciante?”



Fuente: DANE, 2016

En este sentido, la ausencia de normas dirigidas específicamente a denunciantes de actos de corrupción, sumado a la falta de información sobre los diferentes mecanismos de denuncia y protección, así como la inexistencia, en muchos casos, de los mismos, configuran un entorno que desincentiva la denuncia. Así las cosas, ante la falta de arreglos institucionales adecuados para promover y facilitar la denuncia de prácticas corruptas, el ciudadano no se siente seguro para cumplir con su deber legal de colaborar con las autoridades en la detección, denuncia y esclarecimiento de hechos de corrupción.

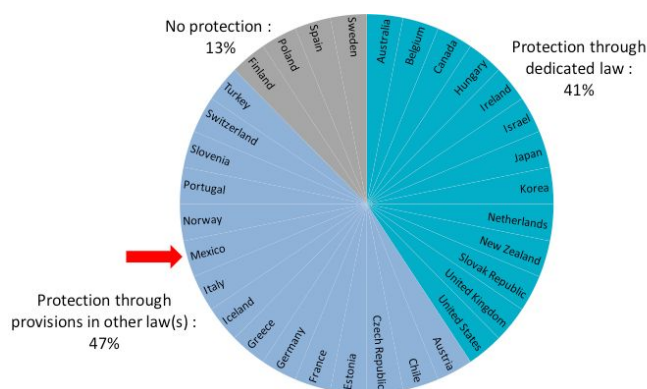
- **Contexto internacional y compromisos internacionales**

El establecimiento de medidas que buscan promover y facilitar la denuncia de actos de corrupción no es una necesidad exclusiva de Colombia. Muchos países ya han implementado medidas conducentes a facilitar la denuncia de prácticas corruptas y la protección de los denunciantes. Algunos lo han hecho a través de leyes dedicadas exclusivamente a este tema, mientras otros han introducido disposiciones en normas ya existentes. Si bien las medidas difieren de un país a otro, existe sin embargo un consenso generalizado sobre la importancia de la protección de denunciantes en la agenda global anticorrupción (OECD, 2011; Cumbre Global Anticorrupción, 2016).

Muestra de ello es el compromiso suscrito en 2011 por los países del G20 de expedir e implementar normas relacionadas con la protección de denunciantes

de actos de corrupción (OECD, 2011), las declaraciones durante la Cumbre Global Anticorrupción celebrada en Londres sobre la necesidad de brindar protección a los denunciantes y la efectiva introducción de disposiciones relacionadas con este tema en el ordenamiento jurídico interno de la mayoría de los países miembro de la OCDE, tal como se puede constatar en el Gráfico 1.

Gráfico 1. Protección de denunciantes de actos de corrupción en países miembros de la OCDE



Fuente: OECD (2014) “*Survey on Managing Conflict of Interest in the Executive Branch and Whistleblower Protection*”.

Asimismo, organizaciones internacionales tales como las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en diferentes convenciones de lucha contra la corrupción han establecido el deber de las partes de adecuar su ordenamiento jurídico interno para ofrecer protección a todo aquel que denuncie de buena fe conductas de corrupción.

En efecto, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, ratificada por Colombia mediante la Ley 970 de 2005, señala en su artículo 33 que:

“[c]ada Estado Parte considerará la posibilidad de incorporar en su ordenamiento jurídico interno medidas apropiadas 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 tipificados con arreglo a la presente Convención” (ONU, 2003, p.27).

Por su parte, la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada por Colombia a través de la Ley 472 de 1997, señala en el numeral octavo del

artículo tercero que los Estados partes deben crear e implementar “[s]istemas 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” (OEA, 1996, p.3).

Finalmente, el Grupo de Trabajo sobre Cohecho de la OCDE, le ha recomendado a Colombia en el *Informe de Fase II sobre la Implementación de la Convención Anti-cohecho de la OCDE* que ofrezca adecuada protección a los denunciantes de actos de corrupción tanto en los sectores público como privado (OECD, 2015).

Todo lo anterior sin olvidar, que en la Cumbre Global Anticorrupción celebrada el pasado 12 de mayo de 2016 en Londres, Reino Unido, Colombia se comprometió públicamente a impulsar la adopción de medidas legislativas de protección a denunciantes de conductas de corrupción que permitan a las personas reportar de manera abierta o anónima incidentes de corrupción sin temor a represalias (Cumbre Global Anticorrupción, 2016).

Así entonces, y en respuesta a un contexto nacional carente de medidas de protección para denunciantes de conductas de corrupción y en cumplimiento de políticas internas y compromisos internacionales, el Estado colombiano se ve en la necesidad de introducir disposiciones en su ordenamiento jurídico interno que permitan promover y facilitar la denuncia de conductas de corrupción, así como ofrecer protección a los denunciantes.

En las siguientes páginas, se brinda una explicación detallada de cada uno de los artículos incluidos en esta Ley de Protección de Denunciantes, con el ánimo de brindar claridad sobre la necesidad específica de su inclusión en el ordenamiento jurídico colombiano.

CAPÍTULO 1. DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto generar un conjunto de medidas de protección y reparación para quienes, por denunciar conductas de corrupción, sufran riesgos, amenazas o acoso laboral y/o que por cuenta de su denuncia se le cause a esta persona un daño y por ende una afectación efectiva de un bien jurídico

Artículo 2. Definiciones. Con el fin de entender claramente el proyecto de ley y su ámbito de aplicación, se definen una serie de conceptos que serán utilizados

a lo largo del articulado:

- a) Conducta de retaliación: Su definición resulta muy importante no solo para que el denunciante entienda a qué tipo de conductas puede verse enfrentado como consecuencia de la denuncia de una conducta de corrupción, sino también para que las autoridades competentes conozcan el tipo de conductas que pueden dar lugar a la imposición de una medida de protección o reparación.
- b) Conductas de corrupción: Entiéndase por conductas de corrupción aquellos comportamientos que reporten un beneficio a su autor y que afecten a la administración pública, la fe pública, el interés general o al patrimonio del Estado, cuando sean cometidas dentro de un contexto en el que el autor abuse del poder que se deriva de su posición pública, de su relación con los funcionarios públicos encargados de tomar las decisiones que dan origen a dichos comportamientos, o que, en cualquiera de los dos casos anteriores, le permitan al autor distorsionar las políticas públicas en detrimento de sus beneficiarios.
- c) Denuncia: Se busca delimitar lo que se entiende por denuncia haciendo referencia a las disposiciones normativas ya existentes sobre la materia.
- d) Sujeto activo de una conducta de retaliación: Con ello se busca definir a las personas naturales que pueden ser objeto de sanción. Así, se delimita por un lado quiénes pueden potencialmente perpetrar conductas de retaliación.
- e) Sujeto pasivo de una conducta de retaliación: quien es una persona o sus derechos están siendo vulnerados mediante amenaza, daño o riesgo.

Artículo 3. Principios. Se establecen principios para que los derechos fundamentales de los sujetos pasivos de conductas de retaliación sean protegidos, y para dar un marco interpretativo que guíe la aplicación de la ley.

- a) Dignidad humana. La dignidad humana es un principio constitucional fundamental dentro del Estado Social de Derecho que debe ser tenido en cuenta.
- b) Enfoque diferencial y de género. Existen violencias, amenazas y modalidades de acoso que afectan de manera especial y discriminatoria a determinados grupos sociales por sus características particulares de edad, género, raza, etnia, discapacidad y orientación sexual. Esto no puede ser

omitido en la aplicación de la ley.

- c) Buena fe. Para la recepción de denuncias se debe tener muy presente la presunción constitucional de la buena fe, pues de lo contrario, se vulnerarían derechos fundamentales del denunciante.
- d) Consentimiento. La libertad como principio y derecho debe ser respetado y el Estado no puede imponer su voluntad por encima de la del denunciante en lo que respecta a medidas de protección y reparación.
- e) Gratuidad. No sería proporcional para quien denuncia que además deba costear su protección. Las medidas de protección y reparación no deberían causar erogación alguna a los denunciantes de las conductas de corrupción.
- f) Celeridad. Este es un principio que busca evitar perjuicios irremediables a los sujetos que buscan protección o reparación por su condición circunstancial de vulnerabilidad.
- g) Necesidad. Para evitar el uso indiscriminado de medidas de protección y reparación se hace esencial que estas sean idóneas y conducentes para los fines previstos, y que estén sujetas a verificación, inspección y evaluación.
- h) Temporalidad. Sería insostenible e innecesario que las medidas fuesen indeterminadas temporalmente. Es necesario que se respete el principio que indica que las medidas tanto de protección como de reparación, son temporales.

Artículo 4. Comité Rector de la Política de Protección de Denunciantes. La existencia del comité rector no solo responde a las necesidades de coordinación interinstitucional en un proyecto de Ley que incluye 5 entidades, sino que ha sido un mecanismo usado en varios países para mejorar la implementación de un sistema integral de protección de denunciantes. Es el caso, por ejemplo de Ley Modelo de la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción que plantea dichos modelos o por lo menos pide unificar en un solo órgano dicha labor (ver: http://www.oas.org/juridico/pdfs/enc_silvestre.pdf).

Así, el comparativo en América Latina muestra lo siguiente, en 14 casos, el 70% de los casos hay un órgano único de aplicación y retroalimentación de dicho sistema:

País	Marco Jurídico	Unidad especial	Mecanismos de denuncia
Argentina	Ley general para el ámbito penal – Código Procesal Penal y leyes especiales (terrorismo, drogas) que cubren de forma indirecta previa solicitud del Ministerio de Justicia	Programa Nacional de Protección a Testigos e Imputados	Protocolos de denuncia que permiten denuncia con reserva de identidad y anónima – Experiencia de la Oficina Anticorrupción
Bahamas	No existe un marco jurídico formal	No especifica	Protocolos de denuncia como el de Crime Stoppers que permite confidencialidad de la identidad
Belize	Ley general para el ámbito Penal	No se especifica	Protocolos específicos “ Crime Stopper Hotine”
Bolivia	Ley General para el ámbito penal – Ley Orgánica del Ministerio Público. Ley Marcelo Quiroga	No se precisa	Protocolos específicos de atención de denuncias
Brasil	Ley general para ámbito penal	Si cuenta con Unidad especial para todo tipo de delito	Protocolos generales para cualquier tipo de delito
Canadá	Ley de Protección de Funcionarios Denunciantes y Ley del programa de protección de Testigos (Operan en el ámbito administrativo y penal)	Comisionado de la Real Policía Montada de Canadá	Protocolos específicos que aseguran confidencia de denunciantes
Granada	Ley general para el ámbito penal	No precisa	Ausencia de mecanismos seguros y competencias poco definidas
Colombia	Ley 418 de 1997 Ley 734 de 2002	Programa de Protección a	Protocolos generales para

	(Operan en el ámbito administrativo y penal)	Testigos, Víctimas, Intervinientes en el Proceso y Funcionarios de la Fiscalía Programa de protección a testigos, víctimas, intervinientes en el proceso disciplinario y funcionarios de la entidad	cualquier tipo de delito
Costa Rica	General aplicable al ámbito penal - Acuerdo vigente entre el Poder Judicial y el Ministerio de Seguridad Pública	Programa de Protección de la Víctima, testigos, funcionarios judiciales y otros sujetos interventores en el proceso penal.	Protocolos específicos de atención de denuncias – Lineamientos de atención de denuncias de la CGR
Chile	Ley general para el ámbito penal – Código Procesal penal	División de Atención a las Víctimas y Testigos de la Fiscalía Nacional, y las Unidades Regional de Atención a Víctimas y Testigos (URAVIT) en cada Fiscalía Regional.	Protocolos generales para cualquier tipo de delito
Ecuador	Ley general para el ámbito penal que deriva de mandatos constitucionales	Programa de protección a testigos, víctimas y demás participantes en el proceso y funcionarios de la Fiscalía	Protocolos de atención de denuncias generales estipulados en Ley Orgánica de la Comisión de Control Cívico de la Corrupción.

			Sanción específica para quienes violen confidencialidad
El Salvador	Ley general para el ámbito penal - Ley Especial para la Protección de Víctimas y Testigos Ley general para el ámbito administrativo - Ley de Ética Gubernamental ³	Programa de Protección de Víctimas y Testigos	Protocolos generales para cualquier tipo de delito que garantizan confidencialidad del denunciante – “Denuncias en Línea” del Ministerio Público
Estados Unidos	Whistleblower Protection Enhancement Act (operan en el ámbito administrativo y penal)	Oficina del Asesor Jurídico Especial de Estados Unidos Programa Federal de Seguridad de Testigos.	Protocolos específicos que aseguran confidencialidad – Unidad de Denuncias de la OSC
Guatemala	Ley general para ámbito penal- Ley para la Protección de Sujetos Procesales y Personas Vinculadas a la Administración de Justicia Penal	El Servicio de Protección", del Ministerio Público	Protocolos generales para cualquier tipo de delito
Honduras	Ley general para el ámbito penal – Código Procesal penal	No se precisa	No se precisa
Jamaica	Ley no vigente		
México	Ley general para el ámbito penal que se aplica por defecto a la corrupción - Ley Federal contra la	No se especifica	Protocolos generales para cualquier tipo de delito Lineamientos Técnicos y Operativos para el

	Delincuencia Organizada (LFCDO)		Proceso de Atención Ciudadana
Nicaragua	No cuenta con marco de protección de denunciante		
Panamá	No cuenta con marco de protección de denunciante	No cuenta	Protocolos generales - Centro de Atención de denuncias
Paraguay	Ley general para el ámbito penal – Ley Orgánica del Ministerio Público	Departamento de Protección a Testigos del Ministerio Público	Protocolos específicos – Sistemas de denuncia de actos de corrupción
Perú	Ley general para el ámbito penal – Ley de Colaboración eficaz Ley específica para el Ámbito administrativo. Ley de protección de denunciante de corrupción	Unidad de protección de la CGR Contraloría General de la República	Protocolos de atención de denuncias de la CGR– Sistema Nacional de Atención de Denuncias
República Dominicana	General para el ámbito administrativo – Código de Ética del Servidor Público	No específica	No específica
San Vicente y las	No cuenta con marco de protección a denunciante		
Surinam	No cuenta con marco de protección a denunciante		
Trinidad y	No cuenta con marco		

Tobago	de protección a denunciantes		
Uruguay	Ley general para el ámbito penal: Decreto 209/2000 que regula el programa de protección de testigos de la Ley 16.7074	Programa de protección de testigos	Protocolos generales para cualquier tipo de delito
Venezuela	Ley general para el ámbito penal – Ley de Protección de Víctimas, Testigos y Demás Sujetos Procesales	Oficina de Protección de la Víctima	Protocolos específicos - Instructivo en Materia de Denuncias de la CGR

El resultado de los grupos focales que adelantó la Secretaría de Transparencia para esta Ley establece como uno de los resultados que *“hay un consenso en la pertinencia de contar con un sistema unificado o articulado de protección a los denunciantes de actos de corrupción, condicionado a contar con equipos humanos y tecnológicos que ofrezcan confianza a las personas que se atreven o corren el riesgo de denunciar un acto de corrupción”*.²

En este sentido, es necesario que un Comité Rector interinstitucional se encargue de velar por el buen funcionamiento del Sistema, definiendo políticas y roles claros de las entidades encargadas de brindar las medidas de protección y ajustando los mecanismos de acuerdo con las necesidades de los denunciantes y procurando el mejoramiento continuo. En este sentido, el Comité Rector garantiza el funcionamiento coordinado, colaborativo y sinérgico del Sistema, porque desde las entidades que operan y se benefician de la protección a se está construyendo la política pública alrededor de este sistema, lo que implica su consolidación, perdurabilidad y eficacia.

Esta instancia estaría conformada por delegados con voz y voto de la Fiscalía General de la Nación y la Procuraduría General de la Nación, así como de las

² BADEL, Martha. *Ibidem*. Págs. 23 y 24.

autoridades competentes para brindar medidas de protección y reparación a los denunciantes de conductas de corrupción, en este caso el Ministerio del Trabajo y la Unidad Nacional de Protección. Cabe anotar que un delegado con voz pero sin voto de la Secretaría de Transparencia podría eventualmente asistir por derecho propio o invitación formal, por cuanto dicha Secretaría recibe denuncias.

Artículo 5. Funciones del Comité Rector de la Política de Protección de Denunciantes. En este artículo se hace un listado de las principales funciones facultativas del Comité Rector, que van desde elaborar y adoptar su manual de funcionamiento hasta producir datos y análisis para el observatorio anticorrupción de la Presidencia de la República sobre solicitudes e imposición de medidas de protección y reparación, y recomendaciones de adecuación y mejoramiento continuo.

CAPÍTULO II. MEDIDAS DE PROTECCIÓN

Artículo 6. Medidas de Protección Física. Detrás de gran parte de las conductas de corrupción que se presentan en el país, existe un entramado criminal en el que hay personas dispuestas a amenazar, extorsionar o incluso atentar contra la vida e integridad de las personas, para evitar que una conducta de corrupción sea puesta en conocimiento de las autoridades competentes. En este sentido, generar un ambiente propicio para la denuncia de conductas de corrupción también implica la introducción de disposiciones relacionadas con la protección física.

La UNP deberá contar con la capacidad logística, humana y administrativa para adelantar las evaluaciones de amenaza y riesgo de los aspirantes a recibir las medidas de protección consideradas en el Proyecto de Ley.

El principal ajuste que se requiere para que la UNP pueda actuar en la implementación de medidas de Protección, es incluir en su Decreto Reglamentario como población beneficiaria de medidas de protección a los denunciantes de actos de corrupción.

La UNP debe nombrar un oficial de enlace que tenga interlocución exclusiva con la Secretaría Técnica del Comité Rector para que reciba las solicitudes de protección a la vida, integridad y seguridad personal de los denunciantes de actos de corrupción y les dé el respectivo trámite.

Para ello, la UNP deberá hacer una revisión de los aspectos objetivos que constituyen una amenaza inminente y vera entre la gama de sus medidas de protección cual aplica para cada caso.

Para las Medidas de Protección a la vida, integridad y seguridad personal no procede el recurso de apelación dado que el Director de la Unidad Nacional de Protección (UNP) no tiene superior jerárquico en cuanto a las decisiones relacionadas con las Medidas de Protección.

Para ello, la UNP deberá hacer una revisión de los aspectos objetivos que constituyen una amenaza inminente y vera entre la gama de sus medidas de protección cual aplica para cada caso.

Las medidas de protección se brindarán previo estudio técnico de cada una de las entidades encargadas de dicha protección. La UNP hará la correspondiente evaluación de amenaza y riesgo y determinará la pertinencia de otorgar o negar las medidas dependiendo de dicha evaluación.

También, la PGN tiene entre sus funciones la protección de denunciantes de corrupción. Desde el orden legal: Está el artículo 80 de la Ley 418 de 1997, establece la protección a testigos, víctimas e intervinientes, en el proceso disciplinario, como a funcionarios de la PGN. “Esta Ley ha sido prorrogada continuamente, siendo la última a través de la Ley 1738 de 2014, por otros 4 años. La PGN con la Resolución No. 0377 del 5 de septiembre de 2003, Reglamentó la Protección de Testigos en el proceso Disciplinario.”³

En los 14 años desde la instauración del “Programa de Protección a Testigos, Víctimas e Intervinientes en el Proceso Disciplinario”, ha habido 5 casos exitosos en los cuales se han aplicado las medidas estipuladas dentro del programa según lo dicho por la PGN en la visita in situ de la OEA a Colombia para verificar su cumplimiento con la Convención Interamericana de Lucha contra Corrupción.

Artículo 7. Medidas de Protección Laboral. En este artículo se hace una remisión normativa a la ley 1010 de 2006, que ya establece medidas en este sentido. Lo anterior, con el propósito de unificar.

Artículo 8. Herramientas y condiciones para el desempeño laboral vía teletrabajo. Si bien el artículo 9 de la ley 1010 de 2006 establece algunas medidas, sería de gran relevancia incluir el teletrabajo como una alternativa para la protección del denunciante.

Artículo 9. Garantía de no degradación o disminución de cargo, categoría, pago o beneficios. Si bien el artículo 11 de la ley 1010 de 2006 tiene algunas garantías para proteger al denunciante de acoso laboral, sería pertinente incluir la degradación o disminución de cargo, categoría, pago o beneficios pues puede

³ Respuesta de Colombia al cuestionario del Mesicic en Quinta Ronda de Evaluación, por ser publicado.

darse esta situación como retaliación.

Esta medida es en relación a la ya existente Ley 1010 de 2006, donde se dan garantías contra actitudes retaliatorias a fin de evitar actos de represalia contra quienes han formulado peticiones, quejas y denuncias de acoso laboral o sirvan de testigos en tales procedimientos. Esto ya tienen su propia jurisprudencia y ya ha habido oportunidad de que los jueces califiquen el alcance de una degradación laboral y sus medidas de protección.

Artículo 10. Procedimiento laboral. Con el fin de armonizar la presente ley con los procedimientos ya existentes, se hace una remisión a la ley 1010 de 2006, que establece las autoridades competentes

CAPÍTULO III. MEDIDAS DE REPARACIÓN

Artículo 11. Medidas de reparación. Se listan una serie de medidas de reparación en estas situaciones, como lo son las peticiones de excusas públicas y pago de servicios legales.

Artículo 12. Autoridad competente. Los jueces laborales son los que tendrían la competencia para decidir sobre estos asuntos.

Artículo 13. Personas que no podrán beneficiarse de una medida de protección. El artículo propone excluir a ciertas personas de las medidas de protección o reparación: i) quien haya sido excluido por el incumplimiento de compromisos suscritos con las autoridades competentes de brindar las medidas de protección y reparación; ii) 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 y iii) quien a sabiendas de que la conducta de corrupción no ocurrió lo haya denunciado ante las autoridades competentes.

Artículo 14. Vigencia. Se señala que la ley empieza a regir cuatro (4) meses después de la promulgación de la misma, dado que se deben adelantar arreglos institucionales para poder implementar efectivamente las medidas establecidas.

Por último, cabe aclarar que en el presente proyecto no se incluyeron beneficios por colaboración para personas jurídicas por cuanto esto ya se encuentra en la ley 1778 de 2016 o los temas regulados por la Superintendencia de Industria y comercio para los temas de competencia. Adicionalmente, al ser limitadas las conductas de corrupción se hizo innecesario incluir aspectos concernientes a las

Superintendencias, pues desbordaría el objeto de la presente ley.

En cuanto a los mecanismos, canales, requisitos y autoridades competentes para conocer de las denuncias, se hace una remisión legal a las normas ya existentes sobre la materia. Lo mismo sucede en lo concerniente a la posibilidad de denuncia anónima, la cual ya es una forma de iniciar una investigación siempre y cuando contenga elementos suficientes para llevarla a cabo.

Por las razones anteriormente expuestas el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, solicita al Honorable Congreso de la República aprobar el Proyecto de Ley *“Por medio de la cual se dictan disposiciones para promover y facilitar la denuncia de conductas de corrupción, y se adoptan medidas de protección y reparación para los denunciantes”*.

Atentamente,

Enrique Gil Botero
Ministro de Justicia y del Derecho

Referencias

Anti-corruption Summit (2016), “Anti-corruption Summit-London 2016 -Comuniqué 12 May” [Cumbre Anticorrupción – Londres 2016 – Comunicado 12 de mayo].

Disponible en

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/522791/FINAL_-_AC_Summit_Communique_-_May_2016.pdf

Anti-Corruption Summit (2016), “Anti-Corruption Summit-London 2016 Colombia Country Commitments” [Cumbre Anticorrupción – Londres 2016 – Compromisos País Colombia] Disponible en:

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/522717/Colombia__1_.pdf

Badel, M. E. (2016), “Informe Final de Consultoría Apoyar a la Secretaria de Transparencia en el desarrollo de una propuesta de investigación que genere insumos clave para un Sistema Unificado de Protección a Denunciantes de Actos de Corrupción”. Proyecto ACTUE- Unión Europea.

Badel, M. E. (2016), Informe final de resultados del sondeo ciudadano y grupos focales estudio “Sistema unificado de protección de reportantes de actos de corrupción en Colombia”. Proyecto ACTUE- Unión Europea.

Badel, M. E. (2016), Propuesta metodológica para la aplicación del sondeo “Prácticas de denuncia y protección a denunciantes en Colombia”. Proyecto ACTUE- Unión Europea.

Badel, M. E. (2016), Investigación sobre los mecanismos de protección para denunciantes de hechos de corrupción en Colombia a través de los canales de denuncia. Estudió de casó de 16 entidades públicas del orden nacional. Proyecto ACTUE- Unión Europea.

Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia (2013), “Documento Conpes no. 167”. Departamento Nacional de Planeación. Disponible en:

http://www.anticorrupcion.gov.co/SiteAssets/Paginas/Publicaciones/Conpes_167.pdf

Corte Constitucional (2013). Sentencia C-097 de 2013. Disponible en:

<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-097-13.htm>

Feldman, Y. &Lobel, O. (2009). *The Incentives Matrix: TheComparativeEffectiveness of Rewards, Liabilities, Duties and ProtectionsforReportingIllegality* [La matriz de incentivos: la efectividad comparada de recompensas, responsabilidad, deberes y protecciones para reportar actividades ilegales]. Texas Law Review, Vol. 87.

Fleischer, H. &Schmolke, K.U. (2012).*Financial Incentives for Whistleblowers in European Capital Markets Law?Legal PolicyConsiderationsontheReform of theMarket Abuse Regime* [¿Incentivos financieros para reportantes en la Ley de Mercados de Capital Europea? Consideraciones legales y políticas sobre la reforma del Régimen de Abuso del Mercado]. ECGI - LawWorkingPaper No. 189/2012

García, M., Montalvo, J.D. y Seligson, M.A. (2015). Cultura política de la democracia en Colombia, 2015: Actitudes democráticas en zonas de consolidación territorial. Disponible en: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/colombia/Colombia-Informe-Especial-2015-070915-W.pdf>

Organization for Economic Co-operation and Development – OECD (1998).“Recommendation of the Council onImprovingEthicalConduct in the PublicService Including Principles for Managing Ethics in the Public Service” [Recomendación de Consejo para mejorar la conducta ética en el servicio público incluyendo el manejo de la ética en el servicio público]. Disponible en: <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=129&Lang=en>

Organization for Economic Co-operation and Development – OECD (2011), “G20 Anti-Corruption Action Plan- Protection of Whistleblowers” [Plan Anticorrupción del G20 – Protección de reportantes].Disponible en: <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>

Organization for Economic Co-operation and Development – OECD (2015).“Phase 2 reportonImplementingthe OECD Anti-briberyConvention in Colombia”[Reporte de fase 2 sobre la implementación de la Convención Anti-cohecho de la OCDE en Colombia]. Disponible en: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Colombia-Phase-2-Report-ENG.pdf>

Organization for Economic Co-operation and Development – OECD (2016).Leniencyprogrammes in LatinAmerica and theCaribbean:

Recent experiences and lessons learned [Programas de delación en América Latina y el Caribe: Experiencias recientes y lecciones aprendidas].

Organización de las Naciones Unidas - ONU (2003). “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”. Disponible en: https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

Organización de Estados Americanos – OEA (1996). Convención Interamericana contra la Corrupción. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_B-58_cont_ra_Corrupcion.asp

Proyecto ACTUE (2016). Informe Final de Consultoría para promover, en coordinación con otras entidades, un sistema unificado de protección a denunciantes de corrupción en el sector público y privado.

Rodríguez – Azuero Abogados (2014). Programa Eurosocietal: El Reporte – Productos primero y segundo entregables # 1 y 2. Documento Confidencial.

Rodríguez – Azuero Abogados (2015). Programa Eurosocietal: Informe complementario a productos primero y segundo entregables # 1 y 2. Documento Confidencial.

Rodríguez – Azuero Abogados (2015). Programa Eurosocietal: Por la cual se adoptan medidas y disposiciones de protección frente a denuncias de ciertos actos de corrupción y se dictan otras disposiciones.

Rodríguez – Azuero Abogados (2015). Programa Eurosocietal: Conclusiones del evento Protección de Denunciantes de Corrupción.

Rodríguez – Azuero Abogados (2015). Programa Eurosocietal: Medidas de protección ofrecidas en Colombia. Documento Confidencial.

Secretaría de Transparencia – Presidencia de la República. (2015). Guía ciudadana para radicar denuncias por corrupción y mecanismos de protección del estado. Proyecto ACTUE.

Worth, M. (2015). Standards for Comprehensive Whistleblower Legislation: Representation in Selected National Laws.

