



CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

✓ Estudio al Proyecto de Ley 291 de 2023 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”

Título	Por la cual se adoptan medidas de protección para personas naturales frente al reporte o denuncia de presuntos actos y/o hechos de corrupción.
Autores	Ministerio de Justicia y del Derecho
Fecha de Presentación	7 de noviembre de 2023
Estado	Aprobado en primer debate
Referencia	Concepto 23.2023

El Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal, en la sesión ordinaria del 28 de septiembre de 2023, analizó y discutió la versión actual del Proyecto “*Por la cual se adoptan medidas de protección para personas naturales frente al reporte o denuncia de presuntos actos y/o hechos de corrupción*” en torno a aquellas disposiciones y definiciones que tienen un impacto directo o indirecto en la política criminal del Estado colombiano.

1

I. Objeto del Proyecto

De conformidad con el articulado puesto a consideración, el Proyecto de Ley tiene como objeto: “*Establecer normas, procedimientos y mecanismos para garantizar la protección de los derechos fundamentales a la vida, integridad seguridad personal y al libre desarrollo de la personalidad, así como los derechos laborales, económicos, políticos y demás conexos de los reportantes/denunciante de hechos o actos que presuntamente constituyan o puedan constituir corrupción. Además, promoverá la denuncia de presuntos hechos o actos de corrupción y la veeduría ciudadana del buen uso de los recursos públicos*”.

II. Contenido del Proyecto de Ley

El Proyecto de Ley contiene veintinueve (29) artículos en su totalidad, incluyendo su vigencia, así:

Artículo 1 Objeto. Establecer normas, procedimientos y mecanismos para garantizar la protección de los derechos fundamentales a la vida, integridad seguridad personal y al libre desarrollo de la personalidad, así como los derechos laborales, económicos, políticos y demás conexos de los reportantes/denunciante de hechos o actos que presuntamente constituyan o puedan constituir corrupción. Además, promoverá la

denuncia de presuntos hechos o actos
veeduría ciudadana del buen uso de los recursos públicos.

de corrupción y la

Artículo 2. Ámbito de aplicación. Define el ámbito de aplicación del Proyecto de Ley según el cual los mecanismos de protección establecidos en la iniciativa están dirigidos a las personas naturales en situación de riesgo por denunciar presuntos hechos o actos de corrupción.

Artículo 3. Definiciones. Define qué se entiende por actos o hechos de corrupción, reportante o denunciante de buena fe, autoridad receptora, reportante o denunciante de mala fe, situación de riesgo, medidas de protección, solicitud de medida de protección, conductas de retaliación y persona protegida.

Artículo 4. Sistema Unificado de Protección a Reportantes/Denunciantes de Actos de Corrupción – SUPRAC. Crea el Sistema Unificado de Protección a Reportantes o Denunciantes de Actos de Corrupción -SUPRAC- que es la entidad 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.

Artículo 5. Comité Rector del Sistema Unificado de Protección a Reportantes/Denunciantes de Actos de Corrupción. Crea el comité rector de la SUPRAC, establece quiénes serán sus integrantes y reglamenta sus funciones.

2

Artículo 6. De la Secretaría Técnica del SUPRAC. Crea la Secretaría Técnica de la SUPRAC, reglamenta quienes serán sus integrantes y determina sus funciones.

Artículo 7. Medidas de protección. Reglamenta las medidas provisionales de emergencia que la Secretaría Técnica podrá otorgar en casos de grave riesgo al denunciante/reportante.

Artículo 8. Modifica el artículo 62 de la Ley 2195 de 2022 para incluir dentro de los posibles beneficiarios de los recursos del fondo a los denunciantes y reportantes de actos de corrupción. De igual forma permite que las medidas de protección se ejecuten con cargo al fondo y modifica la distribución de los recursos.

Artículo 9. Medidas cautelares de Protección laboral. Establece las medidas cautelares de protección laboral a las que podrán acceder los denunciantes y/o reportantes como consecuencia de un reporte o denuncia de un presunto acto de corrupción.

Artículo 10. Requisitos mínimos para la protección laboral. Establece los requisitos para la protección laboral que el Ministerio del Trabajo deberá comprobar antes de que procedan las medidas de protección.



Artículo 11. Medidas de protección a

persona naturales

sin vínculo laboral. Establece la protección de personas naturales sin vínculo laboral.

Artículo 12. De las sanciones a las conductas de retaliación por reportes o denuncias de presuntos actos de corrupción. Crea las sanciones a las conductas de retaliación por reportes o denuncias.

Artículo 13. De las medidas de Protección a la vida, integridad y seguridad personal. Establece que los Denunciantes/Reportantes de presuntos actos o hechos de corrupción que se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo, como consecuencia de conductas de retaliación, serán incluidos en el Programa de Protección de la Unidad Nacional de Protección.

Artículo 14. Modifica el artículo 6 del Decreto 4912 de 2011 para determinar que los denunciantes de actos de corrupción también pueden ser personas en riesgo extraordinario.

Artículo 15. Adiciona el artículo 43ª al Decreto Legislativo 4912 de 2011 para crear el procedimiento ordinario del programa de protección a denunciantes de presuntos hechos o actos de corrupción.

Artículo 16. Adiciona un párrafo al artículo 40 del Decreto Legislativo 4912 de 2011 para agregar a los denunciantes de hechos de corrupción a las personas que pueden acceder al programa de protección.

3

Artículo 17. Protección con enfoque diferencial y de género. Establece que la protección tendrá un enfoque deferencial de género.

Artículo 18. Del reporte anónimo. Regula el reporte anónimo.

Artículo 19. Medidas de Protección prioritaria a periodistas que investiguen y denuncien actos/o hechos de presunta corrupción. Introduce las medidas de protección prioritaria a periodistas.

Artículo 20. Medidas de Protección prioritaria a líderes y lideresas sociales que investiguen y denuncien actos y/o hechos de presunta corrupción. Introduce las medidas de protección prioritaria a lideres sociales.

Artículo 21. Forma para la presentación de solicitud de protección. Establece las formas como se pueden presentar las solicitudes de protección ante la autoridad competente o ante la Secretaría Técnica de la SUPRAC.

Artículo 22. Finalización de las medidas de protección. Determina cuándo y cómo terminan las medidas de protección.

Artículo 23. Procedimiento de Protección Laboral y a la Integridad Personal. Crea el procedimiento de protección laboral y a la integridad personal.

Artículo 24. Capacitación a Servidores Públicos. Crea las capacitaciones a servidores públicos en materia de enfoque de género y diferencial, con el propósito de aplicarlos a los casos recibidos, evitando así revictimizaciones y discriminaciones a los denunciantes en cada una de las etapas del proceso.

Artículo 25. Reporte de Datos de protección a denunciantes, medidas adoptadas e implementadas. Reglamenta el reporte de datos de protección a denunciantes, medidas adoptadas e implementadas.

Artículo 26. Personas que no podrán beneficiarse de una medida de protección. Determina qué personas no pueden verse beneficiadas por las medidas de protección.

Artículo 27. De las falsas denuncias. Establece la consecuencia jurídica de las falsas denuncias.

Artículo 28. Información relativa a la recepción y seguimiento de denuncias. Establece que las entidades del Orden Nacional y territorial tendrán la obligación de promocionar la lucha contra corrupción bajo los parámetros del Proyecto de Ley.

4

Artículo 29. Vigencia.

III. Antecedentes

Existen cuatro antecedentes al Proyecto de Ley puesto a consideración, a saber: En primer lugar, está el Proyecto de Ley 116 de 2016 Senado respecto del cual se emitió concepto desfavorable mediante el concepto 05 de 2017. Un segundo antecedente es el Proyecto de Ley 108 de 2017 Cámara al cual se le emitió concepto favorable a través del concepto 16 de 2017. En tercer lugar, está el Proyecto de Ley 008 de 2018 Cámara el cual fue analizado por el Comité Técnico y respecto del cual se emitió concepto favorable con observaciones en el concepto 15 de 2019. Finalmente, el Proyecto de Ley sin radicar de 2020 respecto del cual se emitió un concepto favorable con observaciones mediante el concepto 11 de 2020.

En estos conceptos hubo varias observaciones que fueron reiteradas, comenzando por aquellas que realizaban una crítica a la posibilidad de establecer incentivos a quienes denuncien actos de corrupción. Igualmente, varios de ellos resaltaron la importancia de regular en Colombia esta materia, pues los instrumentos jurídicos con los cuales se cuenta actualmente no son suficientes para la protección de los denunciantes. Finalmente, en dos de ellos se profundizó en que establecer un nuevo escenario de coordinación interinstitucional debía responder a una decisión ampliamente sustentada, con el fin de evitar duplicidad de funciones y falta de eficiencia en el accionar estatal.



De conformidad con lo anterior, se observa que, si bien estos antecedentes pretendían regular la misma materia, el Proyecto de Ley puesto a consideración no es igual a ninguno de sus antecedentes, por lo que se requiere un nuevo pronunciamiento de esta instancia.

IV. Observaciones de carácter Político-Criminal al Proyecto de Ley

Relevancia político-criminal del Proyecto de Ley.

El Proyecto de Ley presenta incidencia en Política Criminal ya que establece una política pública para la protección de personas que denuncian y pueden dar inicio a un proceso penal teniendo la potencialidad de terminar como testigos en un juicio de responsabilidad penal. Igualmente, su finalidad es reducir la comisión de delitos en contra de una población especial como los son los denunciantes, periodistas y líderes sociales, que requieren una especial protección cuando sus labores se enfocan en la denuncia de hechos de corrupción.

En este mismo sentido el Proyecto de Ley define lo que debe entenderse por corrupción, denunciante de mala fe, y establece las consecuencias jurídicas de este tipo de reportes y de haber obtenido la información que fundamenta la denuncia a través de la comisión de conductas punibles.

Finalmente, y como se relacionó con anterioridad, el hecho de que ya el Consejo Superior de Política Criminal se haya pronunciado en varias ocasiones sobre Proyectos de Ley similares impone la conclusión que en efecto este tipo de iniciativas legislativas tienen una incidencia político-criminal directa.

La exposición de motivos sustenta con suficiencia las medidas que se pretenden adoptar.

En repetidas ocasiones el Consejo se ha pronunciado respecto de la importancia que tiene el sustento empírico en una política criminal y como su ausencia puede perjudicar una propuesta. Bajo este entendimiento, se considera que el Proyecto de Ley cumple satisfactoriamente este estándar, pues el texto puesto a consideración establece por qué la corrupción es un problema en Colombia, por qué la regulación actual en materia de protección del denunciante no es suficiente, por qué se requiere que se expidan normas que permitan proteger a quienes denuncian actos de corrupción y cuáles son los efectos que se están produciendo en el país por ese vacío normativo.

Para tal fin, la exposición de motivos presenta estadísticas de denuncias por corrupción, amenazas o afectaciones a los bienes jurídicos de los denunciantes, deficiencias en la judicialización de este tipo de casos y estudios internacionales que reflejan la situación del país en materia de corrupción que dan cuenta del estado actual de la problemática y enfatizan que se trata de una situación que requiere de una pronta intervención normativa.

Por otro lado, el Proyecto sustenta de forma adecuada la finalidad que se persigue, que no es otra que proteger al denunciante y a través de esto incentivar las denuncias de

buena fe sobre hechos de corrupción, y explica la forma como se pretende lograr este objetivo a través de las medidas propuestas en su articulado. Así, el texto presenta cómo se relaciona el fomentar la denuncia y proteger al denunciante con atacar el problema de la corrupción en el país.

En conclusión, la exposición de motivos presenta un sustento coherente, fundamentado y competente para sostener la propuesta presentada, acudiendo a criterios nacionales, internacionales y de derecho comparado.

El Proyecto de Ley desarrolla de forma adecuada obligaciones y previsiones contenidas en varios instrumentos internacionales.

Tal y como lo ha resaltado anteriormente el Consejo Superior de Política Criminal, la protección de los denunciantes de actos de corrupción es una obligación internacional contenida en importantes instrumentos internacionales como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de la OCDE para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, todas las cuales instan a los Estados a crear este tipo de mecanismos no solo en su texto principal, sino en los documentos que las desarrollan.

Así, el Proyecto de Ley pretende materializar un llamado de la comunidad internacional que ha considerado que este tipo de medidas son una forma de luchar de forma efectiva contra la corrupción.

6

La creación de este tipo de medidas es importante para el ordenamiento colombiano.

Al igual que reconoció el Consejo en otros conceptos, la posibilidad que la persona que pone en conocimiento de las autoridades un acto de corrupción, y lo hace de buena fe, tenga las garantías necesarias para realizar este acto y después dar su versión es fundamental para que más actos de corrupción sean investigados y condenados a través de los procedimientos correspondientes.

En este sentido, la creación de un sistema de medidas de protección del denunciante y a sus seres queridos es una política importante y loable, máxime teniendo en cuenta las particularidades del país donde el reporte puede significar para una persona amenazas a su integridad personal.

El Proyecto de Ley propone soluciones a la problemática involucrando no solo actores estatales y no instrumentaliza el derecho penal.

Uno de los elementos de una política criminal respetuosa de los derechos humanos que se han resaltado por parte del Consejo es la necesidad de que se creen medidas multisectoriales, es decir, que involucre y tenga en cuenta los intereses y capacidades de todos los sectores que tienen incidencia en el problema que se aborda.

Así, no es raro ver que las medidas de política criminal se concentran en la modificación del Código Penal, agregando delitos o aumentando las penas de los existentes, como si esta acción, por sí sola, comprendiera todo el abanico de posibilidades de la política criminal.

En este sentido, se celebra que la iniciativa puesta a consideración involucre a la sociedad civil y a las diferentes entidades que tienen incidencia sobre el proceso de denuncia y protección al denunciante, pues el eslabón inicial de la investigación de este tipo de conductas suele ser un ciudadano que no tiene vinculación con una entidad estatal.

El Proyecto de Ley desarrolla uno de los objetivos del Plan Nacional de Política Criminal.

El Plan Nacional de Política Criminal es la hoja de ruta del Estado colombiano para el desarrollo de la política criminal en el periodo comprendido entre los años 2021-2025. En él están incluidos los objetivos y acciones institucionales que se pretenden desarrollar en este periodo.

Uno de las prioridades del Plan, la séptima, es: “*La lucha contra la captura del Estado y la corrupción*”, pues se considera que compromete la capacidad del Gobierno para cumplir con sus obligaciones y puede tener efectos negativos en distintos escenarios como la economía, la política, el ámbito social y los derechos de los ciudadanos.

7

Al ser la denuncia un pilar esencial de la lucha contra la corrupción, pues es el acto que pone en evidencia los hechos o sospechas para que sean investigados, el Proyecto trae medidas idóneas que trabajan de manera coherente y coordinada con las que se presentan en la prioridad antes referida.

La creación de medidas provisionales de urgencia es necesaria.

Uno de los aspectos innovadores del Proyecto de Ley y que se estima necesario para su idoneidad, es la posibilidad de generar protección a través de medidas a largo plazo, las cuales, desde luego, están mediadas por un procedimiento de evaluación y caracterización del riesgo. Esta protección se pretende implementar en la presente iniciativa por medio de la adopción de medidas cautelares urgentes y proporcionales al nivel de riesgo.

Así, se evita de manera idónea que mientras se desarrolla el proceso de evaluación del riesgo se consoliden las amenazas, situación que resalta que en efecto se requieren cautelas previas a la consolidación de las medidas definitivas.

El Proyecto de Ley no incentiva la denuncia de mala fe ni crea incentivos para la denuncia.

Una de las preocupaciones que de antaño ha esbozado el Consejo respecto de los Proyectos de Ley que pretenden incentivar la denuncia y proteger al denunciante es que

establecen incentivos para presentar denuncias, como dinero, exenciones tributarias o beneficios en la carrera administrativa de los funcionarios, al tiempo que complementan esto con protecciones para el denunciante.

La preocupación que surge es que estas dos medidas pueden generar denuncias de mala fe que, con la finalidad de hacerle daño al denunciado, se ven motivadas por los incentivos y que salen adelante producto de las inmunidades y protecciones consagradas para los denunciantes.

Por esto se celebra que el Proyecto de Ley no crea incentivos para el denunciante, quien tendrá protecciones, pero no beneficios que le lleven a ejercer su deber cívico. En el mismo sentido, se crean previsiones para sancionar la denuncia de mala fe y esto resulta importante de cara a lo dicho anteriormente.

Observaciones en materia Constitucional.

El Proyecto de Ley persigue finalidades constitucionalmente legítimas.

El proyecto de Ley persigue un fin constitucionalmente legítimo, como lo es la protección de los bienes jurídicos de ciudadanos que se encuentran en situación vulnerable por el cumplimiento de sus deberes, particularmente el deber de denuncia. Así, es responsabilidad del Estado adoptar las medidas para prevenir la vulneración de derechos fundamentales y eso es lo que se pretende lograr con las medidas de protección propuestas por el Proyecto de Ley.

8

Indirectamente el PL persigue otro fin loable como es el de combatir la corrupción y mejorar la evidencia con la que cuenta la Fiscalía al momento de judicializar la cadena de autores y partícipes de la corrupción, pues al proteger al denunciante, se protege también al eventual testigo, que puede aportar información a la Fiscalía para el desarrollo de su labor y acudir al juicio como prueba para demostrar la responsabilidad penal

Observaciones de técnica legislativa.

Se requiere sustentar con más solidez la creación del SUPRAC.

De conformidad con lo señalado por el Consejo en la evaluación de Proyectos de Ley similares, la creación de nuevas instancias de coordinación debe estar sustentado con suficiencia, para evitar la duplicidad de funciones que resten eficiencia al accionar estatal, máxime si es posible que ya existan instancias que puedan desarrollar las funciones asignadas al órgano que se pretende crear.

En este sentido, si bien la exposición de motivos menciona las razones que sugieren la creación de esta instancia, se requiere que se explique de mejor manera la necesidad y la utilidad que el SUPRAC tendrá en la protección de los denunciantes, con el fin de establecer que en efecto va a cumplir una labor que no está siendo desarrollada por



ninguna instancia actualmente y que por
como un nuevo escenario de coordinación institucional.

lo tanto se requiere

Se requiere delimitar mejor las competencias asignadas a la Fiscalía mediante el Proyecto de Ley.

Con el fin de que las previsiones del Proyecto de Ley no vayan en contra de la misionalidad constitucional y legal de la Fiscalía General de la Nación, se sugiere que las competencias expresamente asignadas al ente instructor queden claras en el articulado de la iniciativa, particularmente señalando que la Fiscalía no tendrá deberes relacionados con las medidas de protección contenidas en el Proyecto, pues esto no se correspondería con su función.

En el mismo sentido, resultaría pertinente evaluar si la Fiscalía debe incluirse dentro de las entidades receptoras, pues puede dar a entender que es una de las entidades encargadas de adoptar, reglamentar o evaluar la concesión de las medidas de protección, situación que, como se ha dicho, no se corresponde con su misionalidad.

V. Conclusión

El Consejo Superior de Política Criminal, teniendo en cuenta que se trata de un Proyecto de Ley que desarrolla adecuadamente y con el debido sustento objetivos y obligaciones del Estado colombiano en materia de protección al denunciante de actos de corrupción, emite concepto **favorable con observaciones** al Proyecto de Ley sin radicar "Por la cual se adoptan medidas de protección para personas naturales frente al reporte o denuncia de presuntos actos y/o hechos de corrupción".

9

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

DIEGO MAURICIO OLARTE RINCON
Director de Política Criminal y Penitenciaria
Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal

