



Bogotá, 01 octubre de 2020

Respetado
GREGORIO ELJACH
Secretario General
Senado de la República
Ciudad

En primer lugar, en medio de esta dura pandemia del COVID19, mis más cordiales saludos y el deseo de buena salud a usted y a todo el equipo de trabajo de la Secretaría General.

En segundo lugar, envío adjunta a esta comunicación nuestra versión #2 del texto del Proyecto de Ley por medio de la cual se establecen lineamientos, medidas de protección, y garantías a favor de 'delatores' y 'whistleblowers' frente a denuncias de corrupción (articulado y exposición de motivos) —el cual ha sido socializado en las últimas semanas con la ciudadanía, el Gobierno Nacional, la academia, los partidos políticos, y medios de comunicación con el fin de fortalecer la iniciativa.

El Gobierno Nacional lideró y radicó una primera versión de este proyecto (PL 008/2190C) el 20 de julio de 2019 —pero fue retirado con el compromiso de trabajar en una versión mejorada— al que nos sumamos más de 20 Congresistas:

Andrés García Zuccardi,
Edward David Rodríguez,
Juan Carlos Wills Ospina,
Wadith Alberto Manzur,
Astrid Sanchez Montes,
Christian José Moreno,
Jennifer Kristin Arias,
Germán Alcides Blanco,

Paloma Valencia,
Feliciano Valencia,
Auro Polo,
Santiago Valencia,
Jaime Felipe Lozada,
Gabriel Velasco,
Harry González,
Gabriel Vallejo,

Esperanza Andrade,
Anatolio Hernandez,
Juan Diego Gomez,
Juan Luis Castro,
David Barguil,
Myriam Paredes, y
Soledad Tamayo Tamayo.

Por lo anterior, solicito por favor (i) que el documento pueda estar en Secretaría General a disposición de todo aquel que desee consultarlo, (ii) que la Secretaría lo envíe a cada Senador y cada Representante electo (260) para que tengan la oportunidad de revisarlo, y (iii) que sea enviado a los autores y coautores para su conocimientos y comentarios. Este borrador también podría servir como insumo para el nuevo Proyecto de Ley Anticorrupción que el Gobierno Nacional radicará este mes, y nos han informado podremos acompañar en calidad de coautores: entre más apoyos y más coautores acompañemos el proyecto, mejores serán las probabilidades de éxito del mismo.

Cordialmente,

ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI
Senador de la República

#PensemosDiferente

www.andresgarciazuccardi.com



 3052204444



Comunicado 25 septiembre de 2020

Proyecto de Ley ___ Por medio de la cual se establecen lineamientos, medidas de protección, y garantías a favor de ‘delatores’ y ‘whistleblowers’ frente a denuncias de corrupción.

El Congreso de Colombia

DECRETA

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer el marco legal para la formulación, implementación, y mejora continua de una política pública integral que promueva la transparencia y fortalezca la articulación de las entidades del Estado en la lucha contra la corrupción - especialmente en lo relativo a denuncias ciudadanas sobre corrupción y protección al delator.

Artículo 2. Principios:

- Protección integral y reserva frente a la información personal y la identidad del delator;
- Acción unificada del Estado en la lucha contra la corrupción y promover la articulación que genere respuestas inter-institucionales adecuadas y efectivas ante las denuncias;
- Garantías a la defensa, a la protección de los Derechos Humanos, y al principio de buena fe de los ciudadanos involucrados en las denuncias;
- Procesos públicos, ágiles, sencillos, claros, y organizados sobre las denuncias anticorrupción; y
- Fomento de la denuncia ciudadana segura y con plenas garantías en nuestra cultura y en todo el territorio nacional.

Artículo 3. Definiciones. Para efectos de la aplicación de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

- **DENUNCIA:** Aviso juramentado ante las autoridades competentes (verbal, escrito, o por medio electrónico) de que alguien ha cometido o piensa cometer un presunto acto de corrupción.
- **DELATOR o WHISTLEBLOWER:** Entiéndase por cualquier persona que de buena fe y con motivos razonables, alerte y/o ponga en conocimiento de una autoridad competente, cualquier hecho relevante del que tenga conocimiento, de forma directa o indirecta, que implique presuntos actos de corrupción.

Artículo 4. Autoridades Competentes. Se consideran como autoridades competentes en la materia a: las Superintendencias de Colombia, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación, y la Secretaría de Transparencia, al igual que toda institución pública a cargo de la formulación, implementación, y mejora continua de las políticas y sistemas de denuncias ciudadanas frente a la corrupción y la protección al delator.

Artículo 5. Contenido de la denuncia. El reporte, denuncia o delación podrá presentarse verbalmente, por escrito, o por medios electrónicos y deberá contener:

#PensemosDiferente

www.andresgarciazuccardi.com



3 0 5 2 2 0 4 4 4 4



1. La identidad de quien denuncia.
2. Una relación detallada de los hechos de los que tenga conocimiento el ciudadano que incluya a presuntos autores o infractores.
4. Una relación de posibles fuentes que permitan corroborar la información.
5. Una manifestación expresa que se entiende aceptada con la firma, de que el reporte, la denuncia, o la delación se efectúa de buena fe y bajo la convicción de su veracidad, y que se conocen las consecuencias de una falsa denuncia en su presentación.

Parágrafo: En caso que falte alguno de los datos, será responsabilidad de las Autoridades Competentes solicitar la información adicional al delator —en cumplimiento de los principios establecidos por la presente ley.

Artículo 6. Protección al delator: Es el deber del Estado Colombiano proteger al delator y a su familia contra cualquier acto de violencia, en contra de su relación o vínculo laboral, en contra de su honra y buen nombre, o cualquier otra forma de asedio, acoso, o persecución.

Artículo 7. Sistema de beneficios y recompensas: Créase una Comisión de Expertos ad honorem para estudiar la implementación y el impacto de un sistema de beneficios y recompensas para los delatores o *whistleblower* —basado en las mejores prácticas a nivel internacional sobre protección a *whistleblowers*, también conocidos como *denunciantes o delatores*. La Comisión de Expertos se conformará a más tardar, dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. El Gobierno Nacional determinará la composición y el funcionamiento de dicha Comisión, la cual dictará su propio reglamento. La Comisión deberá entregar sus propuestas a la Secretaría de Transparencia de Presidencia de la República, o quien haga sus veces, en máximo en tres (3) meses contados a partir de la fecha de su conformación; y el Gobierno Nacional estará comprometido a implementar el sistema de beneficios y recompensas correspondiente, en máximo nueve (9) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 8. En cuyo caso se demuestre que la denuncia realizada violó el principio de la buena fe por parte del delator, este perderá todos los beneficios estipulados por el Gobierno Nacional.

Artículo 9. Pedagogía para la promoción de la transparencia y lucha contra la corrupción. El Gobierno Nacional establecerá la Semana por la Transparencia, para resaltar las mejores prácticas a favor de un Estado más transparente, ágil, sencillo, eficiente y moderno. Las autoridades competentes estarán a cargo de la promoción y publicidad de la estrategia y las garantías a favor de 'delatores' y '*whistleblowers*' frente a denuncias de corrupción contempladas en la presente ley.

Artículo 10. Vigencia. La presente ley rige a partir de su fecha de expedición.

Cordialmente,

#PensemosDiferente

www.andresgarciazuccardi.com



3 0 5 2 2 0 4 4 4 4



ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI

Senador de la República

Proyecto de Ley por medio de la cual se establecen lineamientos, medidas de protección, y garantías a favor de ‘delatores’ y ‘whistleblowers’ frente a denuncias de corrupción.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La lucha contra la corrupción ha marcado la agenda en los últimos años en el país y uno de los mayores obstáculos para el desarrollo, por lo cual se tienen que implementar políticas que permitan mejorar la transparencia del Estado, fortalecer la institucionalidad y la relación con los ciudadanos.

Los efectos negativos de la corrupción no solo se manifiestan en el bienestar de la ciudadanía o en el detrimento de la nación. La presencia del tema en los medios de comunicación, discusiones políticas o en la cotidianidad termina generando consecuencias negativas también para la democracia: una desilusión del sistema político, baja participación ciudadana y pérdida de la confianza en las instituciones¹.

Para combatir esto Colombia es partícipe de múltiples iniciativas en la lucha contra la corrupción como: Convención Interamericana de la Lucha Contra la Corrupción, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas, Alianza para el Gobierno Abierto y Convención Anticohecho de la OCDE, entre otras.

En esta línea, organizaciones como Transparencia Internacional han hecho una serie de recomendaciones² para que sean implementadas en el país para promover la lucha contra la corrupción:

- Condiciones institucionales que promueven la transparencia, el fortalecimiento institucional y el buen gobierno
- Acciones para el cambio cultural desde el sector educativo
- Medidas que promueven lucha contra la corrupción en la institucionalidad colombiana

Este proyecto en particular se enfoca en el último punto, en el cual se recomienda: ***Promover normativas y lineamientos para la protección al reportante de hechos de corrupción y la seguridad de sus datos.***

En este sentido se alerta frente a los problemas del sistema que existen actualmente para el ciudadano en el momento de denunciar como lo son: falta de información en los procedimientos para denunciar, faltas de garantías para denuncias anónimas y dudas sobre la eficiencia de la denuncia. Sin contar variables externas como amenazas contra la seguridad o vida de los denunciantes, o las consecuencias que esto trae en materia laboral y económica al no garantizarse el anonimato. Lo anterior sumado a que el acceso a información pública es muy limitado e inclusive en algunas zonas del país, nulo.

¹ Arnold, Joss. Political Awareness Corruption perceptions and Democratic Accountability in Latin America. en Acta Política Vol 47. 2012

² <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/recomendaciones-medidas-anticorrupcion.pdf>

#PensemosDiferente

www.andresgarciazuccardi.com



3 0 5 2 2 0 4 4 4 4

El fortalecimiento del sistema tiene que ir de la mano con la cultura, tal y como dice Ackerman: *“la corrupción no solo obedece a un interés económico, sino a la falta de sanción social y el desarrollo ético y cultural de los seres humanos”*³ por lo cual al mejorar las falencias del sistema y dar mayor seguridad al sistema de denuncias los ciudadanos van a confiar en las instituciones. También es un reto que tiene el Estado combatir la normalización y la apropiación de cultura de la corrupción en América Latina, la cual no solamente está en el ámbito de “lo público” o de lo “económico” sino que inclusive hace parte de la narrativa literaria y en últimas, de la cotidianidad.



Fuente: Diario La República 2018⁴

Considerando lo anterior y teniendo en cuenta que la denuncia como un mecanismo fundamental para la lucha contra la corrupción, se deben fortalecer los mecanismos que permitan que las denuncias sean exitosas para ambas partes. En nuestro ordenamiento jurídico se ha encaminado la normativa en la protección al denunciante que ostenta un cargo público. Sin embargo, es relevante para nuestro país considerar la ampliación del grupo de “denunciantes” a líderes sociales, empresarios, veedurías ciudadanas, periodistas, empleados de empresas privadas y en general, cualquier ciudadano que tenga en su poder información valiosa que permita actuar contra los actos de corrupción que se presentan. En Colombia a nivel nacional, existen tres órganos competentes para recibir las denuncias de corrupción, investigarlas y sancionar: La Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la Nación, dependiendo del nivel y la

³ ACKERMAN, R. (2011). La Corrupción y los Gobiernos. Madrid, España: Siglo XXI.
⁴ <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/la-corrupcion-como-parte-de-la-cultura-colombiana-2763498>

competencia de la denuncia que se realiza. También el país cuenta con Aplicaciones Móviles que permiten denunciar actos de corrupción así como para consultar información que les informe cómo realizar las denuncias como lo son:

- Aquí estoy - ICBF
- Cuadrante Amigo - Policía Nacional
- Yo Reporto y ABC - Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
- SIC Facilita - Superintendencia de Industria y Comercio
- Usted tiene que ver - Procuraduría General de la Nación
- Sistema Distrital de Quejas y Soluciones - Veeduría Distrital (Bogotá)
- URIEL (Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral) - Ministerio del Interior
- SUICA - Alcaldía de Pereira
- Seguridad en línea - Alcaldía de Bogotá
- Legal App - Ministerio de Justicia
- APPServi - Superintendencia de Servicios Públicos
- Elefantes Blancos - Secretaría de Transparencia.

Para este proyecto es importante tener en cuenta la disposición de los colombianos para denunciar y los motivos por los cuales se abstienen de realizar las denuncias de acuerdo con investigaciones lideradas por Transparencia por Colombia⁵: 74 % de los ciudadanos entrevistados en el Barómetro Global de la Corrupción señalaron que si fueran testigos de un hecho de corrupción, lo denunciará y el 78 % consideran que la denuncia puede marcar la diferencia en la lucha contra la corrupción pero sostienen que si las personas denuncian los casos de corrupción, sufrirán represalias. Sin embargo, el 58 % afirma que es poco probable que el reportar un hecho de corrupción conduzca a la adopción de medidas.



Fuente: Transparencia por Colombia, 2020

En cuanto a seguridad institucional, como resalta Garcia Zuccardi⁶ resultó absolutamente increíble pero dolorosamente cierto, que en 2019 3 de cada 4 bicisuarios tuvieron temor a recibir un castigo si denunciaban casos de corrupción, de insatisfacción, o abusos: esa fue la conclusión que nos arrojó estudio “Barómetro Global de la Corrupción 2019 América Latina y

⁵ <https://transparenciacolombia.org.co/wp-content/uploads/doc-caracterizacion-denuncia.pdf>

⁶ Garcia Zuccardi, Andrés (2020) **De qué hablamos cuando hablamos de la bicicleta** <https://www.amazon.es/qu%C3%A9-hablamos-cuando-bicicleta-ebook/dp/B08JPBHTXB>

el Caribe.” De acuerdo al estudio, más del 40% de la ciudadanía percibía que había aumentado la corrupción en la Policía, los Jueces, y los Magistrados; y el 78% creían que recibirían represalias si denunciaban un caso de corrupción. Así mismo, La Organización “Transparencia por Colombia” en repetidas ocasiones insistió “(...) en la urgencia de desarrollar un marco legal para la protección de denunciantes (...)” (Transparency International, 2019).

Para efectos del presente proyecto de ley consideramos que es importante que el marco legal para la protección de denunciantes, tal y como han manifestado organizaciones internacionales y se aplica en otros países, se amplíe su margen de aplicación para que sea de carácter integral incluyendo las dimensiones económica, social, y psicológica. En este mismo sentido hacemos un llamado a que las entidades competentes articulen sus capacidades bajo la figura de: “Acción Unificada del Estado⁷”, la cual se ha utilizado anteriormente para referirse a las estrategias de la fuerza pública en nuestro país y que, focaliza los esfuerzos para la consecución de un único objetivo. Esta figura podría utilizarse en el marco de la lucha contra la corrupción involucrando a las autoridades competentes en materia judicial.

Marco Normativo

- 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” (modificada y prorrogada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006)
- Ley 734 de 2002 código disciplinario único.
- Ley 906 de 2004 “por la cual se expide el código de procedimiento penal.
- Ley 975 de 2005 (reglamentada parcialmente por los decretos nacionales 4760 de 2005, 690, 2898 y 3391 de 2006, reglamentada por el decreto nacional 3011 de 2013)
- Ley 1010 de 2006
- Ley 1340 de 2009. por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia.
- Decreto 4912 de 2011
- Decreto 2641 de 2012. por el cual se reglamentan los artículos 73 y 76 de la Ley 1474 de 2011.
- Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción (CICC)
- Convención de Naciones Unidas contra la corrupción (CNUCC)
- Convención Interamericana de lucha contra la corrupción (OEA)

Experiencias Internacionales

A nivel internacional los escándalos de corrupción no han sido únicamente en el sector público, también se “destacan” casos como casos Enron y WorldCom y años más tarde los casos Lehman Brothers, Siemens, UBS, AIG y otros, que fueron importantes para el sector empresarial y financiero y que generaron alertas sobre la importancia de la protección de los delatores.

⁷ <https://cgfm.mil.co/es/tags/accion-unificada-del-estado>

“Sherron Watkins, empleada en el departamento financiero de Enron, informó al presidente y al director financiero, acerca de la existencia de irregularidades en la contabilidad y finanzas de la empresa.

Cynthia Cooper fue vicepresidenta en el departamento de auditoría de la empresa WorldCom. Sus investigaciones internas llevadas a cabo junto con parte de su equipo revelaron que en la empresa se estaban llevando a cabo acciones sospechosas (...).

*Watkins y Coopers **realizaron lo que consideraron que tenían que hacer, en pocas palabras, actuar correcta y éticamente, como dice la frase en inglés «Doing the right thing».** Ambas denunciaron a sabiendas del riesgo que corrían (la pérdida del puesto de trabajo, pérdida de amistades, pérdida de la reputación personal y hasta la posibilidad de perder a su propia familia). A pesar de todo, decidieron actuar no sólo éticamente, sino, sobre todo, valientemente, y con el convencimiento de actuar en beneficio de la empresa, sus trabajadores y la sociedad”⁸ (Negrillas propias)*

Como estos son muchos los casos que se presentan y cuyas denuncias certeras pueden significar evitar la pérdida de grandes cantidades de dinero y de empleos en una empresa o en un país por lo cual la figura de *whistleblower* - o *denunciante/ delator*- es cada vez más importante en la normativa internacional, ya que es considerado como uno de los métodos más eficaces para descubrir irregularidades y conductas poco éticas o ilegales.

El papel de los *whistleblower* - o *denunciante/ delatores* en los mayores escándalos de fraude y corrupción en los últimos años ha sido analizado por los medios de comunicación, por ejemplo la cadena CNBC lanzó en noviembre de 2019 el reportaje [“How Corporate Whistleblowers make million”](#), en el cual se expone cómo ha funcionado esta figura en Estados Unidos.

Países como Estados Unidos , Reino Unido, Japón, Canadá y Francia⁹ han avanzado en materia legislativa para brindar protección a los denunciantes y aumentar los niveles de confianza para que más personas “hagan lo correcto”:

- **Estados Unidos:** Cuenta con varias leyes que van en este sentido como por ejemplo:
 - **La Ley de Reclamaciones Falsas de 1986.** Las personas y empresas con conocimiento de fraude contra el gobierno federal pueden iniciar una acción en nombre de los EE. UU. Y recibir, si tiene éxito, un porcentaje de la recuperación (conocida como acción "qui tam"). Los empleados también están protegidos contra lo siguiente si inician una acción en virtud de la Ley de Reclamaciones Falsas

⁸ Mesia, Christian (2018) EL PROCEDIMIENTO DE DENUNCIA INTERNA WHISTLEBLOWING Y SU REGULACIÓN POR LAS NORMAS DE GOBIERNO CORPORATIVO. Universidad Complutense de Madrid. <http://lessepslegal.com/wp-content/uploads/2018/03/Tesis-Christian-Mesia.pdf>

⁹ Rights and protections for whistleblowers available in: [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-203-2258?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/2-203-2258?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true)

- **La Ley de Protección de Denunciantes de 1989.** Esta ley establece procedimientos administrativos para los empleados que denuncien actividades "inútiles o ilegales" en el gobierno federal. Estos denunciantes pueden solicitar a dos agencias del poder ejecutivo, la Oficina de Asesores Especiales y la Junta de Protección de Sistemas de Mérito, para obtener protección contra cualquier perjuicio.
- **Leyes estatales.** La protección de los denunciantes varía de un estado a otro. Muchos estados brindan protección legal a los denunciantes. La protección del derecho consuetudinario existe en la mayoría de los estados como una excepción a la doctrina del "empleo a voluntad", que generalmente permite que una relación laboral se termine por cualquier motivo o sin motivo alguno sin previo aviso.
- **SOX.** La ley más reciente sobre denuncia de irregularidades es la SOX, que brinda una amplia protección a los empleados de empresas públicas que presenten quejas sobre conductas presuntamente fraudulentas.
- **Japón:** La Ley de protección de denunciantes (WPA-2006) invalida los despidos u otras consecuencias adversas que resulten de personas que divulgan información de interés público sobre empresas o agencias gubernamentales. Las organizaciones públicas y privadas también están obligadas a responder a las acusaciones de conducta indebida.
- **Reino Unido:** La protección de los denunciantes se crea mediante la Ley de divulgación de interés público de 1998 (PIDA), que enmienda la Ley de derechos laborales de 1996. La PIDA protege a los empleados y trabajadores que denuncian irregularidades. Los empleados que hagan "divulgaciones protegidas" bajo la PIDA pueden reclamar despido injusto si sus contratos se rescinden debido a las divulgaciones. Además, están protegidos de otros perjuicios que puedan resultar, como la negativa a ofrecer promociones, facilidades u oportunidades de formación. Los trabajadores que no son empleados (por ejemplo, contratistas independientes y trabajadores suministrados a través de una agencia) pueden afirmar que han sufrido un trato perjudicial.
- **Francia:** En el Código de Trabajo, la protección contra el despido u otro trato perjudicial por denuncia de irregularidades sólo se proporciona en circunstancias muy limitadas. Los empleados que denuncien acoso sexual o moral reciben protección (artículo 3, L122-45, Código Laboral). Además, los empleados están protegidos si informan sobre infracciones de salud y seguridad y se niegan a reanudar el trabajo hasta que el empleador repare estas infracciones (L122-146, Código Laboral).
- **Canadá:** La Ley Alberta Whistleblower Protection¹⁰ tiene por objeto proteger a las personas que reportan malas conductas relacionadas con el buen gobierno corporativo de las empresas (incluyendo colegios, universidades y organizaciones de salud). Los miembros del sector público también se hallan protegidos por dicha norma.

Iniciativas Legislativas

Anteriormente se han radicado iniciativas legislativas en este sentido pero no han culminado su trámite legislativo.

- Proyecto de Ley 116 de 2016 Senado: archivado por tránsito de legislatura.

¹⁰ <https://yourvoiceprotected.ca/>



- Proyecto de Ley 76 de 2017 Senado acumulado con el Proyecto de Ley 108 de 2017 Cámara: archivado por tránsito de legislatura
- Proyecto de Ley 008 de 2019 Cámara: retirado.

Circunstancias o eventos que pudiesen generar un conflicto de interés

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, *por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones*, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, se podría considerar que NO EXISTE CONFLICTO DE INTERÉS ALGUNO DADO QUE NO EXISTIRÍA NINGÚN BENEFICIO ACTUAL —SINO HASTA DESPUÉS DE LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY.

La descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar sobre el trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales que pueda encontrar durante el trámite del proyecto.

Con base en lo anterior, solicito al Honorable Congreso de la República dar el trámite legislativo correspondiente a la presente iniciativa.

Cordialmente,

ANDRÉS GARCÍA ZUCCARDI
Senador de la República

#PensemosDiferente

www.andresgarciazuccardi.com



 3052204444