

# La protección de denunciantes y la Convención de la ONU contra la Corrupción

## - Resumen Ejecutivo-

Esta presentación de Transparency International propone distintas maneras de reforzar la protección de los denunciantes a través del proceso de examen establecido para la Convención de la ONU contra la Corrupción (CNUCC)<sup>1</sup>. Ha sido diseñada para contribuir a las deliberaciones del Grupo de Examen de la Aplicación (GEA)<sup>2</sup> y la Conferencia de Estados Parte (CEP)<sup>3</sup>. El documento evalúa las conclusiones de los exámenes de país y los informes temáticos preparados durante los primeros tres años del proceso de examen de la CNUCC<sup>4</sup>. También analiza información sobre aspectos prácticos y novedades en materia de protección de denunciantes, y formula recomendaciones para conseguir mayores avances. Se elaboró a partir de la investigación de fuentes documentales, y de los aportes de organizaciones que son miembros de la Coalición de la CNUCC<sup>5</sup>.

## Introducción

Las recientes crisis financieras han evidenciado la importancia de que todas las economías fomenten la denuncia de irregularidades en todos los sectores, antes de que la corrupción socave y destruya la actividad económica, social y política. ¿Puede algún país permitirse *no* ofrecer protección a quienes denuncian irregularidades? Sin duda, el nivel de desarrollo económico puede incidir en la posibilidad de un país de implementar en su totalidad el espectro de medidas necesarias para proteger a quienes denuncian irregularidades, pero igualmente algunas de estas medidas pueden aplicarse sin mayores dificultades y permitir obtener ahorros que superarán ampliamente los costos.

El presente estudio se centra concretamente en las conclusiones relativas a la implementación del artículo 33 de la CNUCC en los países<sup>6</sup>. Se trata de un artículo clave para el éxito general de la Convención. Los investigadores coinciden en que los denunciantes son los principales impulsores de las investigaciones sobre corrupción que concluyen con éxito. Sin información interna, la corrupción es difícil de detectar. El artículo 33 exige a los estados implementar un proceso de evaluación de medidas adecuadas en el país, y es muy poco probable que los estados puedan llevarlo a cabo sin identificar áreas que requieran mejoras, ya sea en aspectos jurídicos o prácticos. La creación de sistemas para proteger a denunciantes es un proceso complejo, incluso más que la penalización de conductas corruptas, y la experiencia demuestra que difícilmente puede concretarse en un solo intento. No se han encontrado soluciones óptimas, pero algunos países han intentado hacerlo, y su experiencia puede resultar esclarecedora.

Otros artículos de la CNUCC también destacan la importancia de aportar un marco jurídico adecuado para la denuncia de hechos de corrupción. Entre estos, se incluyen dos artículos del Capítulo II sobre

---

<sup>1</sup> Ver informe completo sobre Protección de Denunciantes y la Convención de la ONU contra la Corrupción en <http://www.uncaccoalition.org/learn-more/resources/viewcategory/25-special-topics>

<sup>2</sup> El GEA está integrado por Estados Parte y se constituyó en el contexto del Mecanismo de Examen de la Aplicación de la CNUCC. Su función es evaluar los resultados del proceso de examen para identificar obstáculos, buenas prácticas y necesidades de asistencia técnica, y formular recomendaciones a la Conferencia de Estados Parte (CEP).

<sup>3</sup> La CEP de la CNUCC se creó a través del artículo 63 de esa Convención con el propósito de “mejorar la capacidad de los Estados Parte y la cooperación entre ellos para alcanzar los objetivos enunciados en la presente Convención y promover y examinar su aplicación”.

<sup>4</sup> El primer ciclo de cinco años se concentra en los capítulos sobre Penalización y aplicación de la ley, y sobre Cooperación Internacional. A fecha de 1 de abril de 2013, se habían publicado 30 Resúmenes Ejecutivos de exámenes de país.

<sup>5</sup> La Coalición de la CNUCC es una red global de más de 350 organizaciones de la sociedad civil (OSC) en más de 100 países que han asumido el compromiso de impulsar la ratificación, implementación y el monitoreo de la CNUCC.

<sup>6</sup> “Cada 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 presenten denuncias ante las autoridades competentes, de buena fe y con motivos razonables, cualesquiera hechos relacionados con delitos tipificados con arreglo a la presente Convención”.

Medidas preventivas, a saber, el artículo 8(4) sobre medidas para facilitar la denuncia por parte de funcionarios públicos; y el artículo 13(2) sobre denuncia anónima ante órganos encargados de luchar contra la corrupción. También cabe mencionar otros tres artículos del Capítulo III que actualmente están siendo objeto de examen: el artículo 32 sobre protección de testigos, peritos y víctimas, el artículo 37 sobre medidas para impulsar a personas implicadas a denunciar los hechos de corrupción y el artículo 39(2) sobre fomento de denuncias ante las autoridades de aplicación de la ley.

Con respecto a las conclusiones sobre implementación, la principal fuente de información para este documento fueron los 30 Resúmenes Ejecutivos producidos hasta el momento como parte del proceso de examen de la CNUCC, así como los informes completos que cinco países habían acordado publicar en el sitio web de ONUDD en el momento de elaborarlos. Estos informes fueron elaborados por Brunei Darussalam, Chile, Finlandia, Francia y Suiza. Los informes completos del examen de la CNUCC no se publican a menos que el país objeto de examen dé su consentimiento. También se incluyen referencias a los informes temáticos elaborados por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD).

## Principales conclusiones

El proceso de examen de la CNUCC ha demostrado que existen amplias diferencias entre los Estados Parte en lo que respecta a la protección de denunciantes. El informe temático de la ONUDD del 27 de agosto de 2012 determina que, en general, existe “una falta de normas o sistemas especiales” y que, en los casos en que sí existen reglamentaciones de protección, a menudo no se aplican a empleados del sector privado<sup>7</sup>.

Hay otras acciones importantes que deben realizar los estados además de establecer la obligación de denunciar delitos, crear líneas telefónicas anónimas de denuncia y adoptar disposiciones que prohíban el despido de quienes denuncian irregularidades. Distintos informes de país han hecho referencia a algunas de las razones por las cuales estas medidas no resultan suficientes. Por ejemplo, las medidas a veces no abordan:

- Situaciones en que el acto en cuestión aún no se ha producido o el denunciante no está seguro de que la conducta tenga carácter corrupto.
- Conflictos que posiblemente se produzcan cuando la denuncia haga referencia a material que sus empleadores hayan clasificado como confidencial.
- Situaciones donde las vías de denuncia habituales no son imparciales o están inactivas.
- Formas de represalia que no constituyan despido.
- Aspectos sobre carga de la prueba: es habitual que cuando se toman medidas como el despido y otras formas de represalia se argumente que éstas se deben a otras razones. Por lo tanto, resulta indispensable que opere una presunción legal de que el motivo ha sido la denuncia de irregularidades.

En general, los Resúmenes Ejecutivos de los informes de país contienen escasa información sobre el artículo 33. (Aquellos que sí abordan este artículo, a menudo se centran en la falta de protección de denunciantes en el sector privado). Los cinco informes completos publicados en el momento en que este informe fue elaborado aclaran en cierta medida las observaciones contenidas en los Resúmenes Ejecutivos.

En varios Resúmenes Ejecutivos se han formulado recomendaciones que señalan que los países deberían considerar la posibilidad de adoptar nuevas medidas. Debido a la brevedad que caracteriza a los informes, en general no se indica qué tipo de medidas deberían implementarse. Del mismo modo, los resúmenes informan sobre compromisos asumidos por Estados Parte para que tomen en cuenta posibles medidas, pero no especifican más datos sobre medidas o planes concretos.

En países donde se han implementado marcos concretos, los exámenes de la CNUCC hacen mención de buenas prácticas en este contexto, pero a veces no consideran el impacto producido por las leyes. Un aporte útil ha sido el de los informes sobre examen de los países elaborados por

---

<sup>7</sup> CAC /COSP/IRG/2012/7/Add.1 [<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/IRG-session3-resumed.html>].

organizaciones de la sociedad civil (OSC), la mayoría de los cuales toman en cuenta aspectos vinculados con el impacto<sup>8</sup>.

En varios países, las organizaciones de la sociedad civil han contribuido a desarrollar una legislación sobre protección de denunciantes. Por ejemplo, Transparency International Liberia, la Coalición Ciudadana para una Legislación contra la Corrupción de Corea del Sur (Citizens' Coalition for Anti-Corruption Legislation in South Korea); el Open Democracy Advice Centre en Sudáfrica; Public Concern at Work (PCaW) en el Reino Unido; y el Government Accountability Project en Estados Unidos han contribuido significativamente a la adopción de leyes de protección de denunciantes en sus respectivos países. Varias organizaciones de la sociedad civil de países como Australia, Canadá, Irlanda, India, Marruecos, Nigeria y Serbia, entre otros, están colaborando con iniciativas destinadas a reforzar la legislación en esas naciones.

Las organizaciones de la sociedad civil también han contribuido mediante la formulación de recomendaciones y principios que deberían ser incorporados en las disposiciones y prácticas relativas a denunciantes. Transparency International ha formulado los "Principios internacionales sobre la legislación relativa a la protección de denunciantes". La Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta (Open Society Justice Initiative) lidera actualmente un proyecto de ONG para redactar una serie de Principios sobre Seguridad Nacional y Derecho a la Información. El trabajo impulsado por las ONGs también ha contribuido a los principios del G20 y a los principios emergentes del Consejo de Europa.

Las ONG también inciden en la concienciación de cuestiones sobre protección de denunciantes y el asesoramiento que se ofrece a estas personas. Por ejemplo, los Centros de Incidencia y Asesoría Legal de Transparency International, de los cuales ya hay 80 en todo el mundo, se ocupan de esta tarea. En el Reino Unido, PCaW ofrece asesoramiento legal gratuito a denunciantes, y en Estados Unidos el Government Accountability Project asesora y representa a personas que denuncian irregularidades.

## Recomendaciones al GEI y la CEP

### Exámenes de país e informes temáticos

**Realizar exámenes de país más rigurosos:** Los exámenes de país deberían evaluar con mayor rigurosidad si existen sistemas de protección de denunciantes y qué grado de efectividad tienen en la práctica. Para controlar si existe un sistema genuino es importante responder a las siguientes preguntas:

- ¿Las medidas se aplican a todos los trabajadores del sector público y privado?
- ¿Se incluye a la Policía? ¿A las fuerzas militares? ¿A los servicios de seguridad?
- ¿Se invierte la carga de la prueba en favor del denunciante cuando éste alega que se aplicaron represalias?
- ¿Hay algún límite en cuanto a qué tipo de actos se consideran represalias?
- ¿Esto incluye actos de compañeros de trabajo? ¿De terceros?
- ¿Se presume la buena fe del denunciante?
- ¿Las leyes y los acuerdos sobre confidencialidad quedan invalidados cuando se trata de cuestiones de interés público?
- ¿Existe protección para quienes solicitan asesoramiento legal?
- ¿A qué autoridades pueden dirigirse quienes pretenden denunciar irregularidades?
- ¿Hay alguna obligación de investigar lo que informa el denunciante?
- ¿Se informará al denunciante sobre los resultados obtenidos?
- ¿En qué circunstancias se protegerá a quienes transmitan denuncias a medios de comunicación y ONG?
- ¿Existe alguna institución que se ocupe de supervisar la protección brindada?

---

<sup>8</sup> Ver informe sobre países relativos a la CNUCC elaborados por OSC en <http://www.uncaccoalition.org/uncac-review/cso-review-reports>

- ¿Los denunciantes pueden plantear recursos en la justicia?
- ¿Cuál es el grado de efectividad del sistema judicial en los casos de protección de denunciantes?
- ¿La posibilidad de indemnización es ilimitada?
- ¿Existe un sistema de premios?
- ¿En qué medida el público en general conoce las garantías y las vías de denuncia disponibles?

**Evaluar el efecto de las leyes en la práctica:** La adopción de leyes es tan solo el comienzo del proceso, y las evaluaciones deben procurar apreciar sobre todo los efectos prácticos de la aplicación de las normas. Si hay un marco jurídico vigente, entonces se debe intentar conseguir mayor información sobre el impacto que éste ha conseguido. Este puede ser un terreno fructífero para que la ONUDD efectúe un estudio multidisciplinario de aquellas jurisdicciones que ya tengan cierto grado de experiencia, especialmente porque, en general, no hay demasiados exámenes que puedan servir de referencia. Los evaluaciones de país deben abordar preguntas como las siguientes:

- ¿Qué medidas deben adoptarse para asegurar que se difunda ampliamente la ley?
- ¿Se han publicado estudios sobre su impacto?
- ¿Hay ejemplos de casos de corrupción importantes que hayan trascendido gracias a denunciantes?
- ¿Qué cantidad de denuncias de informantes han recibido los organismos públicos?
- ¿Cuántas llamadas de denunciantes han recibido los servicios telefónicos de asesoramiento?
- ¿Cuántos casos hubo de personas que pedían protección frente a represalias?
- ¿Qué cantidad de indemnizaciones se concedieron y cuál fue su valor?
- ¿Qué ejemplos hay de políticas y procedimientos de organizaciones que se hayan implementado?
- ¿Qué opina la sociedad civil sobre su impacto?

**Ofrecer ejemplos positivos e información sobre resultados en materia de asistencia técnica:** Con sus actuales características, los informes temáticos probablemente no resulten de utilidad a los Estados Parte que desean desarrollar medidas. Se puede aprender mucho de las experiencias de otros lugares, especialmente de aquellos donde ha habido un período significativo de aplicación (p. ej., en Australia, Sudáfrica, Corea del Sur, el Reino Unido y Estados Unidos). Se recomienda que los informes temáticos contengan más información sobre ejemplos positivos, así como sobre los resultados conseguidos en casos en que se haya prestado asistencia técnica. La ONUDD tiene acceso a la versión completa de los informes de país, y sería útil elaborar un resumen de extractos del artículo 33. También resultaría de utilidad un informe temático que abordara específicamente la denuncia de irregularidades.

**Formular recomendaciones específicas sobre nuevas medidas:** Cuando se formulen recomendaciones sobre implementación de nuevas medidas, éstas deben ser específicas. Sin recomendaciones específicas no será fácil asegurar que en el futuro éstas se cumplan.

**Publicar informes completos sobre los exámenes:** La mayoría de los países donde se efectuaron exámenes aún no han dado instrucciones a la ONUDD para que publique los informes completos. Es necesario que se fomente su publicación, puesto que los informes completos ofrecen información valiosa que complementa las acotadas conclusiones y recomendaciones de los Resúmenes Ejecutivos.

## Otras recomendaciones relativas al artículo 33

**Incluir a un mayor espectro de especialistas:** En general, los exámenes de la CNUCC congregan a especialistas que luchan contra la corrupción (locales e invitados), cuando la denuncia de irregularidades puede tener relevancia en sectores del gobierno que no están vinculados en el combate contra la corrupción. Es probable que los especialistas en corrupción estén más familiarizados con el proceso de denuncia de actos que ya se han consumado que con una aplicación más amplia de la denuncia de irregularidades, incluso como un aspecto de la gestión de

riesgos. El GEI y ONUDD deberían convocar a una comunidad más amplia de especialistas para que ofrezcan asesoramiento y asistencia.

**Preparar criterios especiales de orientación:** Se recomienda preparar criterios especiales de orientación para el artículo 33. La orientación debería tomar en cuenta los materiales desarrollados por otras instituciones, como los “Principios internacionales sobre legislación en materia de protección de denunciantes” de Transparency International (TI), así como materiales relativos a mejores prácticas, principios rectores y leyes modelos emitidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y otras instituciones. Los ofrecen pautas más detalladas, y citan algunos ejemplos alentadores de leyes o prácticas nacionales. La orientación debe indicar claramente, entre otras cosas:

- El rol fundamental de la sociedad civil. Los ciudadanos se muestran cada vez más preocupados por la corrupción y las medidas inadecuadas que se adoptan en respuesta a este fenómeno. La manera más efectiva para aprovechar esta preocupación de un modo positivo es asegurar que los ciudadanos tengan un compromiso pleno con el sistema nacional de protección de denunciantes.
- Que el objetivo de los sistemas de protección de denunciantes genere un clima donde las personas no sientan que deben plantear cuestiones de forma anónima.