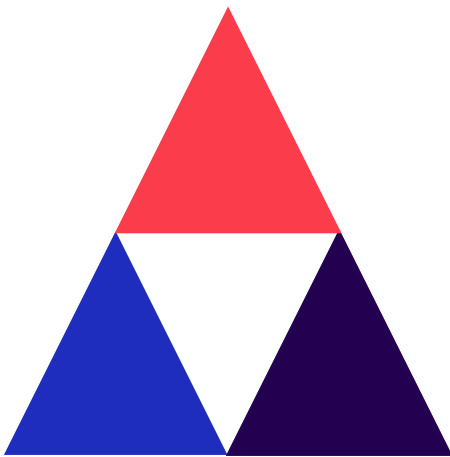




# ▶ La protección de los denunciantes de irregularidades en el sector de los servicios públicos

Reunión técnica sobre la protección de los denunciantes de irregularidades en el sector de los servicios públicos  
(Ginebra, 26-30 de septiembre de 2022)



## ▶ Prefacio

---

El presente informe fue preparado por la Oficina Internacional del Trabajo para su utilización como base de las discusiones que tendrán lugar en la reunión técnica sobre la protección de los denunciantes de irregularidades en el sector de los servicios públicos, que se celebrará en Ginebra del 26 al 30 de septiembre de 2022.

La reunión técnica surge de una serie de propuestas formuladas por los mandantes tras el Foro de diálogo mundial sobre los desafíos que plantea la negociación colectiva en la administración pública (Ginebra, 2-3 de abril de 2014) <sup>1</sup>. En las conclusiones de ese foro se aludió a la importancia que revisten la legislación, en particular la normativa anticorrupción, el diálogo social y la negociación colectiva para la independencia y la protección de los funcionarios públicos. El Grupo de los Trabajadores destacó esta misma cuestión en una reunión de los órganos consultivos sectoriales celebrada en octubre de 2014. En octubre de 2015, se informó al Consejo de Administración de que la Internacional de Servicios Públicos había presentado la propuesta de inscribir un punto en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo con miras a la elaboración de normas encaminadas a velar por la independencia, la imparcialidad y la protección de ciertas categorías de trabajadores de la administración pública, especialmente mediante la lucha contra la corrupción <sup>2</sup>.

Al considerarse un tema nuevo, en el documento presentado al Consejo de Administración en octubre de 2016 se sugirió que se examinara primero en una reunión de expertos. En la reunión celebrada del 11 al 13 de enero de 2017, los órganos consultivos sectoriales recomendaron que la Oficina investigara este tema como parte del programa sectorial para el bienio 2018-2019. A raíz de ello, la Oficina publicó un documento de trabajo sobre la legislación y la práctica nacionales relativas a la protección de los denunciantes en el sector público y el sector de los servicios financieros <sup>3</sup>.

Entonces se consideró que el tema estaba suficientemente desarrollado para ser objeto de examen en una reunión de expertos. En la reunión de enero de 2021, los órganos consultivos sectoriales decidieron proponer al Consejo de Administración que se convocara una reunión técnica sobre la protección de los denunciantes de irregularidades en el sector de los servicios públicos durante el bienio 2022-2023. El Consejo de Administración aprobó esta propuesta en su 341.<sup>a</sup> reunión (marzo de 2021) <sup>4</sup>. En su 343.<sup>a</sup> reunión, el Consejo de Administración decidió que la reunión se celebraría del 26 al 30 de septiembre de 2022, y que en ella participarían los Gobiernos interesados, ocho representantes de los empleadores y ocho representantes de los trabajadores, consejeros técnicos, observadores, organizaciones internacionales oficiales, y organizaciones internacionales no gubernamentales presentes en calidad de observadoras <sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> OIT, Informe final de la discusión: Foro de diálogo mundial sobre los desafíos que plantea la negociación colectiva en la administración pública, GDFPS/2014/11.

<sup>2</sup> Orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo, 325.<sup>a</sup> reunión, GB.325/INS/2, 2015, párr. 31.

<sup>3</sup> Iheb Chalouat, Carlos Carrión-Crespo y Margherita Licata, *Legislación y práctica en materia de protección de denunciantes en el sector público y en el sector de servicios financieros*, documento de trabajo núm. 328 (OIT, 2019).

<sup>4</sup> Actas de la 341.<sup>a</sup> reunión del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, GB.341/PV, 2021, párrs. 653-662.

<sup>5</sup> Reuniones sectoriales celebradas en 2021 y actividades sectoriales propuestas para 2022-2023, GB.343/POL/2 (Rev. 2), anexo I.

## ▶ Índice

	<b>Página</b>
Prefacio .....	3
Abreviaciones.....	7
I. Antecedentes y contexto.....	8
II. Definir la corrupción y la denuncia de irregularidades .....	10
La corrupción y sus efectos en el trabajo decente .....	10
Denuncia de irregularidades .....	12
III. La denuncia de irregularidades y los trabajadores de la administración pública .....	13
Funcionarios públicos con obligación de denunciar las prácticas corruptas .....	13
Independencia de la administración pública y de los funcionarios.....	14
Trabajadores de las instituciones de control del sector público .....	15
IV. Protección de los denunciantes de irregularidades .....	17
De la libertad de expresión a la lucha contra la corrupción.....	17
Instrumentos, acuerdos y directrices de ámbito internacional y regional.....	18
Legislación nacional sobre la protección de los denunciantes.....	21
Ámbitos en los que se otorga protección a los denunciantes de irregularidades .....	23
Deber de buena fe.....	24
Instituciones y prácticas .....	26
Canales de denuncia y anonimato.....	26
Protección contra las represalias .....	29
Incentivos para denunciar irregularidades .....	33
Mecanismos de ejecución .....	33
V. Protección de los denunciantes en la práctica .....	34
Resultados de la protección de los denunciantes .....	34
Continuas dificultades para proteger a los denunciantes .....	35
Dimensiones culturales de la protección de los denunciantes .....	38
VI. Diálogo social relacionado con la protección de los denunciantes.....	39
VII. Observaciones finales.....	43

## ▶ Abreviaciones

---

CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
EUROCADRES	Consejo del Personal Profesional y Directivo Europeo
GRECO	Grupo de Estados contra la Corrupción
INTOSAI	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

## ▶ I. Antecedentes y contexto

---

1. La pandemia de COVID-19 puso de relieve la importancia capital de una administración pública independiente que funcione bien. Entre otras funciones, fue necesario prestar servicios públicos de emergencia y de salud a las personas enfermas por el virus, administrar vacunas y tramitar fondos de ayuda a la ciudadanía que veía amenazados sus medios de vida como consecuencia de las medidas de contención. En el Llamamiento mundial a la acción para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19 que sea inclusiva, sostenible y resiliente se reconoció la importancia decisiva de las administraciones públicas y se instó a los mandantes de la OIT a «fortalecer el papel esencial que ejerce el sector público en el apoyo al buen funcionamiento de la economía y la sociedad». Además, los datos indican que los países con instituciones y prácticas de gobernanza pública más sólidas se recuperan mejor y de forma más inclusiva <sup>6</sup>.
2. Así como los servicios públicos fueron fundamentales para dar respuesta a la pandemia de COVID-19 y lograr la recuperación, la pandemia también puso de manifiesto la vulnerabilidad de las administraciones públicas (entre otros sectores) a la corrupción <sup>7</sup>. A medida que se transferían miles de millones de dólares a las administraciones públicas con el objeto de prestar servicios de salud o de desembolsar fondos de ayuda, varios casos de fraude y corrupción salieron a la luz <sup>8</sup>. Por lo tanto, es evidente que la resiliencia futura para hacer frente a situaciones de emergencia pasa necesariamente por establecer mayores garantías que salvaguarden la integridad de las administraciones públicas.
3. En el presente documento se examina una estrategia fundamental para garantizar la integridad en las administraciones públicas, a saber: la protección de los denunciantes de irregularidades en el sector de los servicios públicos. Se examinarán las políticas y prácticas nacionales, regionales e internacionales relativas a la protección de los denunciantes y se evaluará hasta qué punto se han abordado elementos de este problema en las normas internacionales del trabajo.
4. Es oportuno ofrecer una perspectiva de la OIT sobre esta cuestión. En los recientes debates sobre las vacunas contra la COVID-19, la OCDE y la UNODC han instado a los Gobiernos a elevar los niveles de confianza de su ciudadanía mejorando, entre otras cosas, la protección de los denunciantes de irregularidades y la capacidad y la eficacia de los organismos reguladores para gestionar los problemas y comunicarlos sistemáticamente a medida que surgen las incidencias, para así infundir confianza pública en los procedimientos de examen.
5. Estas iniciativas se basan en la mayor atención prestada a la ética y al trabajo decente de los funcionarios públicos tras la crisis económica y financiera de 2008. A raíz de esa crisis se aceleró la ratificación del [Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 \(núm. 151\)](#) (57 ratificaciones hasta la fecha) y se intensificaron los llamamientos a una mayor transparencia en la administración pública. Los propios

---

<sup>6</sup> Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Drivers of Trust in Public Institutions in Finland*, 2021.

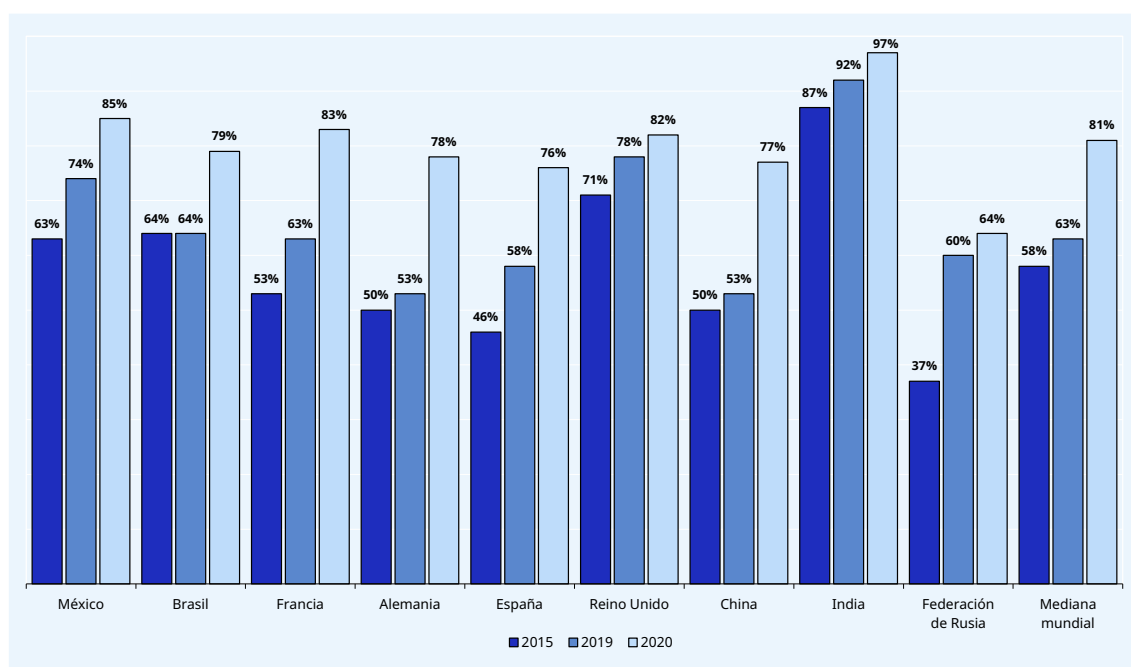
<sup>7</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), [¡Habla en defensa de la salud! Directrices para la protección de los denunciantes de irregularidades en el sector sanitario](#), 2021.

<sup>8</sup> UNODC, «La rendición de cuentas y la prevención de la corrupción en la asignación y distribución de paquetes de rescate económico de emergencia en el contexto de la pandemia COVID-19 y sus repercusiones», 2020; UNODC, *Corruption and COVID-19: Challenges in Crisis Response and Recovery*, 2020.

funcionarios públicos han asumido un papel cada vez mayor en la promoción y la aplicación de las normas de ética y de transparencia en todo el mundo, a menudo a través de sus organizaciones.

6. Los denunciantes de irregularidades del sector público contribuyen decisivamente a favorecer la transparencia y la rendición de cuentas. Sacan a la luz actividades ilegales, como la evasión fiscal, faltas graves de gestión, la corrupción y la colusión, que son contrarias al interés público. Señalan «los primeros indicios» de posibles irregularidades en que incurren los organismos gubernamentales, lo que ayuda a prevenir y limitar los perjuicios causados a sus respectivas misiones<sup>9</sup>. Los datos indican que el porcentaje de empleados (trabajadores públicos, privados y sin ánimo de lucro) que denuncian conductas indebidas ha aumentado desde 2015 (véase el gráfico 1). En una encuesta realizada a más de 14 000 trabajadores de los sectores privado, público y sin ánimo de lucro en diez países se constató que el 33 por ciento de los trabajadores habían presenciado conductas indebidas, y el 81 por ciento de ellos las habían denunciado<sup>10</sup>.

▶ **Gráfico 1. Porcentaje de empleados que denunciaron conductas indebidas en países seleccionados, 2015, 2019, 2020**



Fuente: ECI, *2021 Global Business Ethics Survey Report – The State of Ethics & Compliance in the Workplace: A Look at Global Trends*, 2021, 21.

7. Gracias a las actuaciones de esos trabajadores se ahorran miles de millones de dólares de fondos públicos, que pueden canalizarse hacia sectores productivos que impulsan la economía, mejoran las condiciones laborales de los trabajadores de la administración pública y propician que los servicios públicos se presten de una manera eficiente. Cuando la conducta indebida repercute en la salud, la seguridad y el medio ambiente, la denuncia de irregularidades en el sector público también puede salvar vidas. Sin embargo, al

<sup>9</sup> David Banisar, «Whistleblowing: International Standards and Developments», en *Corruption and Transparency: Debating the Frontiers between State, Market and Society*, ed. I. Sandoval (Banco Mundial/Instituto de Investigaciones Sociales, 2011).

<sup>10</sup> Ethics and Compliance Initiative (ECI), *2021 Global Business Ethics Survey Report – The State of Ethics & Compliance in the Workplace: A Look at Global Trends*, 2021.

divulgar ese tipo de información, los denunciantes a menudo se exponen a perder el empleo, la libertad o incluso la propia vida. Alrededor del 61 por ciento de los trabajadores que denuncian una conducta indebida sufren represalias <sup>11</sup>. Su protección ha resultado ser un elemento esencial en la lucha contra la corrupción, el fraude, la mala gestión financiera y otras malas prácticas que pueden impedir la prestación de los servicios públicos. Además, se ha demostrado que la protección de los denunciantes está intrínsecamente ligada a la protección del medio ambiente, el crecimiento sostenible, los derechos humanos y el empleo. También resulta fundamental para promover el trabajo decente de los trabajadores de la administración pública, un aspecto de suma importancia en el presente contexto.

## ▶ II. Definir la corrupción y la denuncia de irregularidades

### La corrupción y sus efectos en el trabajo decente

8. En la legislación y en los debates académicos <sup>12</sup> se ha definido la corrupción de maneras muy diversas, desde un concepto muy laxo hasta las acepciones más restringidas <sup>13</sup>. Por lo tanto, el término carece de una definición universal. Los instrumentos jurídicos nacionales, regionales e internacionales recogen listas exhaustivas de conductas penalizadas en lugar de definir la corrupción. Por ejemplo, en el artículo 4, 1) de la Orden Ejecutiva núm. 62 (*Executive Order No. 62*) (2014) de Liberia se tipifica como delito el «abuso de poder cometido por un organismo gubernamental o un funcionario» y el «uso indebido o no autorizado de los fondos u otros activos del Estado o de un organismo gubernamental».
9. La mayoría de las definiciones de corrupción se basan en el modelo «mandante-agente-cliente». Según este modelo, el funcionario es un agente, el empleador público es el mandante y el público es el cliente:
 

[L]a corrupción se produce cuando un agente traiciona los intereses del mandante en su propio beneficio al aceptar o tratar de obtener una contraprestación de manos del solicitante del servicio, el cliente. Las condiciones proclives a la corrupción se presentan cuando el mandante está en una posición de poder y el agente, a quien el mandante ha confiado la prestación de los servicios, tiene cierto margen discrecional para administrar los servicios, y hay una falta absoluta o casi absoluta de rendición de cuentas. Si el mandante se encuentra en una posición de monopolio [...] y si la decisión de cómo, cuándo, dónde y a quién se deben asignar las conexiones se deja al arbitrio del agente sin que existan procedimientos y controles claros y accesibles respecto del proceso decisorio, la situación se presta fácilmente a la corrupción <sup>14</sup>.
10. La corrupción provoca déficits de trabajo decente en distintos sentidos que menoscaban el futuro del trabajo centrado en las personas previsto en la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, 2019. Esos déficits pueden consistir en lo siguiente:

<sup>11</sup> ECI.

<sup>12</sup> Indira Carr, «Corruption, the Southern African Development Community Anti-Corruption Protocol and the Principal-Agent-Client Model», *International Journal of Law in Context* 5, núm. 2 (2009), 148-149.

<sup>13</sup> Guoping Jiang, *Corruption Control in Post-Reform China: A Social Censure Perspective* (Singapur: Springer Nature, 2017); Carr.

<sup>14</sup> Carr, 151-152. Para consultar una descripción equivalente en el marco doctrinal del derecho civil, véase María Fe Blanes Soliva y Fabiola Meco Tébar, «La protección de datos de las personas denunciantes en casos de corrupción en el sistema español», *Cuadernos de Política Criminal* 129, núm. III (2019): 156-157.

- la pérdida de inversiones públicas en infraestructuras, que tienen un alto valor multiplicador del empleo indirecto e inducido <sup>15</sup>;
  - la pérdida de servicios sociales, lo que agrava la pobreza, dificulta el desarrollo empresarial y reduce las oportunidades educativas <sup>16</sup>;
  - una merma de la acumulación de capital humano, «porque se invierte más tiempo en el capital político destinado a mejorar el poder burocrático de los individuos que en el sector educativo productivo» <sup>17</sup>;
  - una degradación de la cultura organizativa, que redundaría en una mayor tolerancia de la corrupción y resta tiempo de dedicación del personal a los servicios <sup>18</sup>, y
  - el debilitamiento de las instituciones de control, lo que reduce la transparencia y expone a esos trabajadores a posibles represalias <sup>19</sup>.
11. La corrupción también ha resultado ser un grave impedimento que coarta los esfuerzos por contener la propagación de la COVID-19, no solo porque malversa fondos que debieran corresponder a los servicios esenciales, sino porque restringe la eficacia de las respuestas a la crisis y el respeto de los derechos humanos <sup>20</sup>.
12. En general, estas consecuencias afectan de forma desproporcionada a los grupos pobres y vulnerables, como los trabajadores informales y las personas afectadas por los conflictos <sup>21</sup>. La Conferencia Internacional del Trabajo ha reconocido la necesidad de hacer frente a la corrupción. Por ejemplo, en el párrafo 23 de la [Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 \(núm. 204\)](#), se insta a los Estados Miembros de la OIT a «adoptar medidas para promover la buena gobernanza y la lucha contra la corrupción» <sup>22</sup>. En el párrafo 7, c) de la [Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 \(núm. 205\)](#) se aconseja que, al «adoptar medidas relativas al empleo y al trabajo decente para responder a las situaciones de crisis provocadas por los conflictos y los desastres y con miras a la prevención, los Miembros deberían tener en cuenta [...] la importancia de la buena gobernanza y la lucha contra la corrupción y el clientelismo» <sup>23</sup>. Además, el objetivo 16 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) insta a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas a «construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas», en tanto que la meta 16.5 de los ODS aspira a «[r]educir considerablemente la corrupción y el soborno en

<sup>15</sup> OECD, «[Curbing Corruption: Investing in Growth](#)», documento de referencia, Tercer Foro de Integridad de la OCDE, 2015.

<sup>16</sup> UNODC y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), «[Corruption and Development](#)», 2016.

<sup>17</sup> Spyridon Boikos, «[Corruption, Public Expenditure and Human Capital Accumulation](#)», *Review of Economic Analysis* 8, núm. 1 (2016), 19.

<sup>18</sup> Marlen Jamie-Lee Campbell, «[Organizational Cultures' Impact on Employees' Corruption](#)» (tesis doctoral, Julius-Maximilians-Universität Würzburg, 2015); Alison Taylor, «[What Do Corrupt Firms Have in Common? Red Flags of Corruption in Organizational Culture](#)», Columbia University Center for the Advancement of Public Integrity, 2016.

<sup>19</sup> Fondo Monetario Internacional, «[Corruption: Costs and Mitigating Strategies](#)», Staff Discussion Note, 2016.

<sup>20</sup> Jon Vrushi y Roberto Martínez B. Kukutschka, «[Why Fighting Corruption Matters in Times of COVID-19](#)», Transparencia Internacional, 28 de enero de 2021.

<sup>21</sup> PNUD e Instituto Internacional del Agua de Estocolmo, [Women and Corruption in the Water Sector: Theories and Experiences from Johannesburg and Bogotá](#), Water Governance Facility Report No. 8, 2017, 18.

<sup>22</sup> Este texto había sido propuesto en la Reunión tripartita de expertos celebrada en septiembre de 2013 por el Grupo de los Empleadores, que solicitó que se incluyeran medidas anticorrupción para luchar contra las causas de la informalidad. OIT, Informe del Director General, [Sexto informe complementario: Informe de la Reunión tripartita de expertos sobre la facilitación de la transición de la economía informal a la economía formal](#), GB.319/INS/14/6, octubre de 2013.

<sup>23</sup> Este texto había sido propuesto por el miembro gubernamental de los Países Bajos en la primera discusión del proyecto de instrumento celebrada en 2016. OIT, [Actas Provisionales núm. 15-2 \(Rev.\)](#), ILC.105/PR15-2 (Rev.), 2016.



todas sus formas». A este respecto, los denunciantes de irregularidades son partes interesadas clave para la prestación de servicios públicos de calidad; la obtención del empleo pleno, productivo y libremente elegido y oportunidades de trabajo decente para todos; la protección del medio ambiente; el crecimiento sostenible; los derechos humanos, y la consecución de los ODS para 2030.

## Denuncia de irregularidades

13. Los planteamientos que presiden las discusiones sobre la definición y la naturaleza de la denuncia de irregularidades son muy diversos, ya que la cultura nacional y organizativa puede influir en la consideración de una conducta como aceptable o en el concepto de interés público <sup>24</sup>. Los Estados Miembros de la OIT carecen de una definición uniforme de la denuncia de irregularidades. Una definición generalmente aceptada es «la divulgación por los (antiguos o actuales) miembros de una organización de información relativa a prácticas ilegales, inmorales o ilícitas realizadas bajo el control de sus empleadores, a personas u organizaciones que puedan tomar medidas» <sup>25</sup>. Otro elemento común en muchas definiciones es que la divulgación se hace a los agentes que están facultados para corregir la irregularidad <sup>26</sup>. La Directiva de la Unión Europea 2019/1937, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, se refiere a los denunciantes como «las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión» o «las personas que denuncien prácticas fraudulentas y/o de evasión fiscal» <sup>27</sup>.
14. Una fuente académica describe la denuncia de irregularidades como un proceso que consta de cuatro etapas:
  - el factor desencadenante es una actividad cuestionable, poco ética o ilegal;
  - un empleado que presencie la actividad cuestionable o tenga conocimiento de ella evalúa la actividad y valora si entraña alguna irregularidad;
  - el empleado denuncia el hecho ilícito, y
  - los superiores, compañeros u otras personas reaccionan ante el hecho denunciado <sup>28</sup>.

<sup>24</sup> Jiang, 2017; Indira Carr y David Lewis, «Combating Corruption through Employment Law and Whistleblower Protection», *Industrial Law Journal* 39, núm. 1 (2010): 52-81; Gedion Onyango, «Whistleblower Protection in Developing Countries: A Review of Challenges and Prospects», ponencia presentada en un webinar de la Academia Internacional contra la Corrupción sobre el tema «Corrupción, conflicto de intereses y denuncia de irregularidades en la administración pública», 2 de septiembre de 2021.

<sup>25</sup> Ruggero Scaturro, *Defining Whistleblowing*, International Anti-Corruption Academy Research Paper Series No. 05, mayo de 2018, donde se cita el artículo de J. P. Near y M. P. Miceli, «Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing», *Journal of Business Ethics* 4 (1985): 1-16 y 4. En el Tesoro de la OIT se define la denuncia de irregularidades como «[l]a información que empleados o antiguos empleados dan sobre prácticas ilegales, irregulares, peligrosas o no éticas por parte de los empleadores».

<sup>26</sup> Por ejemplo, Łucja Kobroń-Gąsiorowska, «La pandemia de COVID-19 y la protección para denunciantes en Polonia», *The Global Labour Rights Reporter. Acceso a la Justicia Laboral*, núm. 1 (2021): 38-40; Wim Vandekerckhove, «Is it Freedom? The Coming About of the EU Directive on Whistleblower Protection», *Journal of Business Ethics* (2021); Transparencia Internacional, «Whistleblowing: An Effective Tool in the Fight against Corruption», 2010, y John McLaren, Wesley Kendall y Laura Rook, «Would the Singaporean Approach to Whistleblower Protection Laws Work in Australia?», *Australasian Accounting, Business and Finance Journal* 13, núm. 1 (2019): 91-108.

<sup>27</sup> Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, *Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión*.

<sup>28</sup> Banisar, 24.

### ▶ III. La denuncia de irregularidades y los trabajadores de la administración pública

15. Hay denunciantes en muchos sectores, pero el funcionariado «tiene más información sobre los mecanismos institucionales de recepción y trámite de denuncias de corrupción, pero a la vez es quien se encuentra más vulnerable frente a la ausencia de apropiados sistemas de protección al denunciante de actos de corrupción»<sup>29</sup>. La posición de los funcionarios dentro de las entidades gubernamentales los expone a las irregularidades internas<sup>30</sup>, «que pueden dañar la reputación y/o el desempeño de una organización»<sup>31</sup> y les permite denunciar las irregularidades. Sin embargo, también puede «exponerlos a consecuencias injustas si hablan»<sup>32</sup>.

#### Funcionarios públicos con obligación de denunciar las prácticas corruptas

16. Los funcionarios públicos han de respetar la confidencialidad de la información que reciben. Por lo general, también tienen la obligación de denunciar las irregularidades que presencien en el ejercicio de sus funciones<sup>33</sup>. Se trata de una obligación fiduciaria, en tanto en cuanto actúan en nombre de los contribuyentes que financian los servicios públicos y no de la entidad gubernamental que los emplea<sup>34</sup>. En virtud de esta obligación, a menudo recogida en los códigos deontológicos, deben denunciar las conductas poco éticas que menoscaban la finalidad de la organización. Los empleadores públicos, a su vez, tienen el deber de respetar los derechos humanos de los funcionarios<sup>35</sup>. En el contexto de la corrupción, «esto podría incluir la obligación de permitir que los trabajadores hablen de las supuestas irregularidades»<sup>36</sup>. En el Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos de las Naciones Unidas, de 1996, se establece una excepción al deber de confidencialidad cuando «la legislación nacional, el cumplimiento del deber o las necesidades de la justicia exijan estrictamente lo contrario»<sup>37</sup>. La Comisión de Reforma Legislativa de la India subrayó en 2005 que el deber de confidencialidad «no se extiende a

<sup>29</sup> Franz Chevarría y Martha Silvestre, *Sistemas de denuncias y de protección de denunciantes de corrupción en América Latina y Europa* (Madrid: Programa EUROsocial, 2013).

<sup>30</sup> A. J. Brown, «Towards 'Ideal' Whistleblowing Legislation? Some Lessons from Recent Australian Experience», *E-Journal of International and Comparative Labour Studies* 2, núm. 3 (2013): 153-182.

<sup>31</sup> Schona Jolly y Dee Masters, «In the Matter of Whistleblowing Protection for Workers at the Centre of the COVID-19 Pandemic: Joint Opinion» (The Good Law Project, 2020), 6.

<sup>32</sup> Brown, 11.

<sup>33</sup> Por ejemplo, Lituania, Ley de 29 de junio de 2021, núm. XIV-471, relativa a las Enmiendas a la Ley de 28 de mayo de 2002, núm IX-904, de Prevención de la Corrupción.

<sup>34</sup> Por ejemplo, Senegal, *Code de transparence, Loi No. 2012/22 du 27 décembre 2012*, y Côte d'Ivoire, *Ordonnance No. 2013-660 du 20 septembre 2013 relative à la prévention et à la lutte contre la corruption et les infractions assimilées*, arts. 61-62.

<sup>35</sup> Jos Leys y Wim Vandekerckhove, «Whistleblowing Duties», *International Handbook of Whistleblowing Research*, eds. A. J. Brown et al. (Cheltenham: Edward Elgar, 2014), 115-132; David Cabrelli, «The Implied Duty of Trust and Confidence: An Emerging Overarching Principle?», *Industrial Law Journal* 34, núm. 4 (2005): 284-307, y Bob Hepple, «Human Rights – Human Rights and Employment Law», *Amicus Curiae – Journal of the Society for Advanced Legal Studies*, núm. 8 (1998).

<sup>36</sup> Carr y Lewis.

<sup>37</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, *Resolución 51/59, Medidas contra la corrupción*, A/RES/51/59 (1996), párr. 10.

guardar silencio sobre la corrupción de otros funcionarios públicos»<sup>38</sup>. Del mismo modo, tanto en la República de Corea como en Uganda se considera que los denunciantes de irregularidades que revelan información confidencial no infringen ninguna obligación de confidencialidad<sup>39</sup>.

## Independencia de la administración pública y de los funcionarios

17. Ante todo, la lucha contra la corrupción y la protección de los denunciantes exigen que el poder judicial, la fiscalía y las fuerzas de seguridad sean independientes y cuenten con recursos financieros y humanos adecuados, capacidad técnica y profesionalidad<sup>40</sup>. Se ha afirmado que la mejor estrategia posible contra la corrupción se sustenta en instituciones públicas profesionales e independientes, lo que ha llevado a otras voces a señalar que las instituciones independientes y sus agentes deberían gozar de inmunidad frente a posibles represalias derivadas de las «decisiones que toman como parte de su mandato; un concepto similar al de la inmunidad parlamentaria»<sup>41</sup>.
18. En 2017, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) formuló las siguientes recomendaciones a los Estados miembros<sup>42</sup>:
- i) Proteger a las y los operadores de justicia cuando se encuentren en riesgo su vida e integridad personal [...];
  - ii) Realizar investigaciones exhaustivas e independientes sobre los ataques sufridos por las operadoras y operadores de justicia que trabajan con casos relacionados con corrupción y sancionar efectivamente a sus autores materiales e intelectuales [...];
  - iii) Adoptar medidas para fortalecer la independencia, imparcialidad y autonomía de los sistemas de justicia, mediante el establecimiento normativo de procesos de selección [...] con criterios objetivos de [...] designación; requisitos y procedimientos previsibles para toda persona que desee participar; y mecanismos de transparencia en los procesos de selección y nombramiento de operadores de justicia, incluyendo las Altas Cortes;
- [...]
- v) Garantizar el ejercicio de la libertad de expresión y asociación de las y los operadores de justicia asegurando que los regímenes disciplinarios no sancionen de manera ilegítima tales derechos;
  - vi) Fortalecer las instituciones de control, no solo judiciales sino también administrativas de manera de garantizar la rendición de cuentas dentro de la gestión, [y]
  - vii) Generar controles más eficientes y transparentes en instituciones donde la corrupción se desarrolla de manera más frecuente, tales como gendarmerías,

<sup>38</sup> India, Comisión Jurídica de la India, *One Hundred and Seventy Ninth Report on the Public Interest Disclosure and Protection of Informers*, diciembre de 2001, 44.

<sup>39</sup> República de Corea, Ley de Protección de los Denunciantes de Irregularidades, art. 14.3; Uganda, *The Whistleblowers Protection Act, 2010*, art. 10.

<sup>40</sup> Jonathan Murphy y Franklin De Vrieze, *Parliaments and Independent Oversight Institutions: Global and Country-Specific Analysis of Parliaments' Relationships with Supreme Audit, Anti-Corruption and Human Rights Institutions* (Westminster Foundation for Democracy, 2020); Comisión Europea, «Fichas temáticas del semestre europeo: lucha contra la corrupción», 9.

<sup>41</sup> Carlos Cubillo Rodríguez, *Aspectos jurídicos del despilfarro en la gestión de los fondos públicos* (Madrid: Ed. Dykinson, 2019), 45; Jonathan Murphy y Franklin De Vrieze, *Parliaments and independent oversight institutions*, 17.

<sup>42</sup> CIDH, *Resolución 1/18. Corrupción y derechos humanos*, marzo de 2018.

policías, agentes de inmigración, entidades que proveen servicios públicos, y aquellas que supervisan los proyectos de infraestructuras.

19. La recomendación de fortalecer la independencia pone de relieve que los denunciantes son necesarios para proteger la independencia de la administración pública y del Poder Judicial. Este principio de independencia está en consonancia con lo que la UNODC, la CIDH y las partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003 esperan de quienes se ocupan de tramitar las denuncias de irregularidades <sup>43</sup>.
20. Aunque la OIT no ha abordado este tema de manera general, en varios instrumentos sobre el servicio público de la inspección del trabajo se establecen principios de independencia que podrían aplicarse a todos los servicios públicos. Tanto el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) como el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129) disponen que los inspectores del trabajo deberán ser funcionarios públicos cuya situación les garantice «independencia de los cambios de gobierno y de cualquier influencia externa indebida». En el Estudio General relativo a estos y otros instrumentos de inspección del trabajo (2006) <sup>44</sup> se señalan una serie de medidas que pueden brindar protección a los inspectores del trabajo contra las influencias externas y que podrían adoptarse para proteger a los trabajadores de otras instituciones de control:
  - a) mantener su dotación presupuestaria durante los periodos de austeridad (párrafo 209);
  - b) velar por que sean tratados con todas las consideraciones que merecen las responsabilidades que asumen a diario y la función social que desempeñan (párrafo 219), garantizando su seguridad física durante las visitas de inspección (párrafo 222);
  - c) reconocer, fortalecer y utilizar racionalmente las competencias de los funcionarios mediante la atribución de recompensas por logros individuales o colectivos y mediante oportunidades de perfeccionamiento profesional con fines de ascenso (párrafo 221);
  - d) definir de manera específica, con su participación, las nociones de interés, de secreto y de confidencialidad y, en su caso, las excepciones en virtud de las cuales podrían o deberían quedar liberados de las obligaciones y prohibiciones prescritas, o en virtud de las cuales podría atribuirse a [las obligaciones] cierta flexibilidad con miras a mantener los objetivos de la inspección del trabajo (párrafo 223), y
  - e) dotarlos de competencias para exigir la presentación de libros, registros u otros documentos, incluso bajo forma electrónica, cuando la legislación nacional les ordene llevarlos (párrafo 276).

## Trabajadores de las instituciones de control del sector público

21. Los trabajadores de las instituciones de control del sector público cuyas funciones son investigar e informar sobre actividades ilícitas, como la mala administración, la evasión fiscal,

<sup>43</sup> UNODC, *Corruption: Compendium of International Legal Instruments on Corruption*, segunda edición, 2005, 3; Resoluciones 7/2, 7/5 y 7/6 aprobadas por la Conferencia de los Estados Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; y CIDH, Resolución 1/17: Derechos humanos y lucha contra la impunidad y la corrupción, septiembre de 2017.

<sup>44</sup> OIT, *Estudio General relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), y al Protocolo de 1995 relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transporte), 1947 (núm. 82), al Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 133)*, ILC.95/III(1B), 2006.

la corrupción, el blanqueo de dinero y el tráfico de drogas, pueden caracterizarse como «denunciantes oficiales de irregularidades»<sup>45</sup>. Al igual que todos los funcionarios públicos, estos trabajadores tienen un conocimiento interno de las irregularidades que denuncian. Dadas las particularidades de su mandato, también limitan la discrecionalidad de los funcionarios públicos, entre otras cosas, aplicando estrictas directrices y procedimientos de contratación y rendición de cuentas del uso del dinero público<sup>46</sup>. Pueden denunciar irregularidades relacionadas con la transgresión de las normas aplicables, el incumplimiento del deber o la consecución de fines ilícitos, o la provocación negligente o intencionada de consecuencias no permitidas<sup>47</sup>. Se trata, entre otras, de las siguientes ocupaciones:

- interventores, auditores y auditores generales, incluido cualquier agente auditor o consultor experto autorizado por los interventores, auditores o auditores generales;
- auditores internos y externos;
- inspectores bancarios;
- funcionarios de contabilidad (jefes de departamento, jefes y funcionarios de contratación pública) de diversos ministerios y departamentos gubernamentales;
- jefes de contabilidad;
- funcionarios de control;
- funcionarios de contabilidad;
- interventores de la auditoría interna;
- agentes fiscales y judiciales;
- verificadores de existencias;
- empleados de instituciones estatales especializadas, como las comisiones anticorrupción, y
- fiscales<sup>48</sup>.

**22.** Estos trabajadores constituyen un grupo diferenciado porque: *a)* pueden ser objeto de medidas disciplinarias si no denuncian las infracciones y *b)* su labor consiste en establecer pruebas del cumplimiento de la legislación que puedan ser controladas posteriormente. Sin embargo, su delicada posición dentro de la administración pública exige a menudo medidas compensatorias similares, como protección jurídica contra los despidos o la posibilidad de informar directamente a la máxima autoridad. Aunque no siempre se los considera «denunciantes de irregularidades», participan en el proceso de cuatro etapas descrito anteriormente. Por lo tanto, comparten las mismas preocupaciones y requieren protecciones similares. Sin embargo, su protección jurídica no siempre está amparada por los mismos instrumentos legislativos. Por ejemplo, la Ley de divulgación de interés público (protección de los denunciantes) ([Public Interest Disclosure \(Protection of Whistleblowers\) Act](#)) de Zambia, de 2010, protege las denuncias presentadas por un funcionario público en cumplimiento de un código de conducta; en cambio, los auditores están protegidos por la cláusula de inmunidad de la [Ley de Auditoría Pública, de 2016](#).

<sup>45</sup> Kim Loyens y Jeroen Maesschalck, «Whistleblowing and Power: New Avenues for Research», en Brown *et al.*, 154-173.

<sup>46</sup> Leonce Ndikumana, «[Corruption and Pro-Poor Growth Outcomes: Evidence and Lessons for African Countries](#)», Political Economy Research Institute, Working Paper Series No. 120, Universidad de Massachusetts en Amherst, diciembre de 2006, 26.

<sup>47</sup> Leys y Vandekerckhove.

<sup>48</sup> Chalouat, Carrión-Crespo y Licata.

## ▶ IV. Protección de los denunciantes de irregularidades

23. Las leyes y políticas relativas a la protección de los denunciantes de irregularidades difieren de las promulgadas para proteger a los testigos y a los demandantes, en el sentido de que la protección de los denunciantes se centra en la información divulgada y en las diferentes formas de represalias, antes que en la persona que divulga esa información<sup>49</sup>. Otra diferencia entre los denunciantes de irregularidades y los demandantes estriba en que los primeros forman parte de la organización donde se produce la irregularidad y esta no les afecta directa o personalmente<sup>50</sup>. Gran parte de la dificultad de proteger a las personas que denuncian irregularidades radica en el conflicto entre su deber de denunciar los hechos (no necesariamente delictivos) y su deber de preservar la confidencialidad de la información a la que tienen acceso. Muchos países limitan la protección a los «testigos», que pueden ser únicamente las personas que testifican en sede judicial<sup>51</sup>.

### De la libertad de expresión a la lucha contra la corrupción

24. Entre 1978 y 1999, la mayoría de las propuestas legislativas de todo el mundo englobaron la protección de los denunciantes en las medidas destinadas a proteger la libertad de expresión y su corolario, el acceso a la información pública<sup>52</sup>. En los Estados Unidos de América, esta iniciativa legislativa fue en parte una respuesta al aumento de las demandas judiciales interpuestas para exigir la aplicación de los acuerdos de confidencialidad contra los denunciantes de irregularidades<sup>53</sup>. Desde entonces, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión también han hecho hincapié en los aspectos relativos a la libertad de expresión<sup>54</sup>. La Directiva de la Unión Europea 2019/1937 dispone asimismo que «[l]as personas que comunican información sobre amenazas o perjuicios para el interés público obtenida en el marco de sus actividades laborales hacen uso de su derecho a la libertad de expresión»<sup>55</sup>. Varios Gobiernos, como la República de Moldova (2002), Antigua y Barbuda (2004), Uganda (2005), Macedonia del Norte (2006) y Montenegro (2006), adoptaron instrumentos legislativos sobre la libertad de

<sup>49</sup> Banisar; Marie Terracol, *A Best Practice Guide for Whistleblowing Legislation* (Transparencia Internacional, 2018), 15.

<sup>50</sup> David Lewis, «The Council of Europe Resolution and Recommendation on the Protection of Whistleblowers», *Industrial Law Journal* 39, núm. 4 (2010): 432-435.

<sup>51</sup> Por ejemplo, «Predictors of Employees' Intention to Whistleblow Using Theory of Planned Behaviour: A Case Study of an Indonesian Government Department» (tesis doctoral, College of Law and Justice, Victoria University, 2018), 55-56.

<sup>52</sup> Vandekerckhove, 1-3; véase también Arturo Miguel Chípuli Castillo, «El Derecho Humano de Protección de Denunciantes de Corrupción a través de la Política Pública en México (2013-2019)», *Revista Española de la Transparencia* 11 (2020): 157-187.

<sup>53</sup> Vandekerckhove, 1-3.

<sup>54</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Guja contra Moldova* (solicitud núm. 14277/04, sentencia de 12 de febrero de 2008); *Heinisch contra Alemania* (solicitud núm. 28274/08, sentencia de 21 de julio de 2011); *Sosinowska contra Polonia* (solicitud núm. 10247/09, sentencia de 18 de octubre de 2011); *Matúz contra Hungría* (solicitud núm. 73571/10, sentencia de 21 de octubre de 2014), citado en Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, *Human Rights of Armed Forces Personnel: Compendium of Standards, Good Practices and Recommendations*, 2021, 97; Organización de los Estados Americanos, *Ley Modelo Protección de personas que denuncian actos de corrupción*, 2002; CIDH, Resolución 1/17, y Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión*, A/70/361 (2015), párr. 64.

<sup>55</sup> Unión Europea, Directiva 2019/1937.

información, que incluían disposiciones para proteger a los funcionarios públicos de la divulgación no autorizada de información personal <sup>56</sup>.

25. En otros estudios se ha considerado que la denuncia de irregularidades constituye un derecho en sí mismo, toda vez que protege la integridad física y moral del individuo y el interés público, elementos amparados por la Declaración Universal de los Derechos Humanos <sup>57</sup>. El artículo 9 del Convenio núm. 151 incorpora este planteamiento en lo relativo a las denuncias de casos de vulneración de la libertad sindical <sup>58</sup>. Además, según la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), «en la resolución de la 54.ª reunión de la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo, de 1970, sobre los derechos sindicales y sus relaciones con las libertades civiles, se puso de manifiesto la interrelación entre la libertad sindical y las libertades civiles y políticas» <sup>59</sup>. La resolución de 1970 protege «la libertad de opinión y de expresión y, en particular, de sostener opiniones sin ser molestado y de investigar y recibir información y opiniones, y difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión». En cambio, el Convenio núm. 151 protege la divulgación de información confidencial solo si está relacionada con las actividades sindicales sujetas a la obligación de confidencialidad y al principio de buena fe <sup>60</sup>.
26. Si bien algunas iniciativas han seguido centrándose en la libertad de expresión, desde el año 2000 se ha tendido a proteger a los denunciantes como parte de las estrategias de lucha contra la corrupción. La OEA, por ejemplo, adoptó en 2013 una nueva ley modelo que se centraba en la corrupción y omitía toda referencia a la libertad de expresión, mientras que en 2002 la libertad de expresión era el núcleo principal de las disposiciones protectoras <sup>61</sup>.

## Instrumentos, acuerdos y directrices de ámbito internacional y regional

27. Los convenios y convenciones internacionales brindan a los Estados la oportunidad de hacer frente a la corrupción transfronteriza y de armonizar sus esfuerzos, sobre todo teniendo en cuenta la diversidad de tradiciones jurídicas y la incertidumbre resultante. En realidad, «existe un alto grado de convergencia respecto de las normas de conducta en los asuntos empresariales, la administración del sector público y la toma de decisiones en todo el mundo» <sup>62</sup>. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción tiene por objeto promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir la corrupción. En el artículo 33 se exige a los Estados parte que «proporcion[en] 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 [...] Convención». Para facilitar su aplicación, la UNODC publicó en 2016 la *Guía de recursos sobre buenas prácticas en la protección de los denunciantes* y en 2021 las *Directrices para la protección de los denunciantes de irregularidades en el sector sanitario*. El G20 adoptó en

<sup>56</sup> Banisar.

<sup>57</sup> Chípuli Castillo, 169.

<sup>58</sup> El artículo 9 dispone lo siguiente: «Los empleados públicos, al igual que los demás trabajadores, gozarán de los derechos civiles y políticos esenciales para el ejercicio normal de la libertad sindical, a reserva solamente de las obligaciones que se deriven de su condición y de la naturaleza de sus funciones».

<sup>59</sup> OIT, *La negociación colectiva en la administración pública: Un camino a seguir*, ILC.102/III(1B), 2013, párr. 75.

<sup>60</sup> OIT, *La negociación colectiva en la administración pública*, párr. 81.

<sup>61</sup> Organización de los Estados Americanos, *Ley modelo para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción y proteger a sus denunciantes y testigos*, 2013.

<sup>62</sup> Carr, 157.

octubre de 2021 su Plan de Acción Anticorrupción 2022-2024 ([Anti-Corruption Action Plan 2022-2024](#)), en el que se instó a los Gobiernos a establecer o fortalecer los marcos de protección para los denunciantes de irregularidades.

28. La Conferencia Internacional del Trabajo, reconociendo la conexión entre el trabajo decente y la corrupción, en el párrafo 16, g) de la [Resolución relativa al trabajo decente en las cadenas mundiales de suministro](#), de 2016, hace un llamamiento a los Gobiernos para «[c]ombatir la corrupción, inclusive a través de la protección de los denunciantes».
29. En la Recomendación de 1998 del Consejo de la OCDE sobre la mejora de los comportamientos éticos en el servicio público, que incluye los Principios apropiados para favorecer la gestión de la ética en el servicio público se afirma que «[l]os funcionarios públicos deben conocer sus derechos y obligaciones en lo que respecta a la denuncia de infracciones reales o presuntas en la función pública. Esto debería incluir normas y procedimientos claros que los funcionarios deben seguir y una cadena formal de responsabilidad. Los funcionarios públicos han de conocer también las protecciones que tienen a su disposición en caso de denunciar irregularidades»<sup>63</sup>. Además de los instrumentos existentes, en 2021 el Panel de Alto Nivel sobre Responsabilidad, Transparencia e Integridad Financieras Internacionales para lograr la Agenda 2030 recomendó que «[l]a comunidad internacional debe desarrollar normas mínimas de protección para los defensores de los derechos humanos y de la lucha contra la corrupción, los periodistas de investigación y los denunciantes. Los Estados deberían considerar la posibilidad de incorporar estas normas en un instrumento internacional legalmente vinculante»<sup>64</sup>. A tal efecto, la Organización Internacional de Normalización (ISO) publicó las directrices *Sistemas de gestión de la denuncia de irregularidades – Directrices* en 2021<sup>65</sup>.
30. Por lo que se refiere a los trabajadores de las instituciones de control, la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), asociación transfronteriza que agrupa a este tipo de instituciones, ha adoptado varios códigos deontológicos que son aplicables tanto a los organismos gubernamentales como a los funcionarios y que han servido de modelo a la legislación nacional<sup>66</sup>. Esas normas obligan a las entidades fiscalizadoras superiores a «implementar un sistema de control de la ética para identificar y analizar los riesgos de incumplimiento, para mitigarlos, para apoyar el comportamiento ético y para hacer frente a cualquier incumplimiento de los valores éticos, incluyendo la protección de las personas que denuncian presuntas irregularidades», de quienes se espera que informen de sus preocupaciones a los asesores de ética o a la dirección de la entidad<sup>67</sup>. La INTOSAI también ha subrayado la necesidad de someter la contratación pública a un control más estricto<sup>68</sup>. Una organización similar es la Red Iberoamericana de Fiscales contra la Corrupción, adscrita a la Asociación Iberoamericana de Ministerios

---

<sup>63</sup> OCDE, *Recommendation of the Council on improving ethical conduct in the public service including principles for managing ethics in the public service*, OECD/LEGAL/0298, 2022.

<sup>64</sup> Naciones Unidas, *Integridad financiera para el desarrollo sostenible: Informe del Panel de Alto Nivel sobre Responsabilidad, Transparencia e Integridad Financieras Internacionales para lograr la Agenda 2030*, 2021, recomendación 7A.

<sup>65</sup> ISO, *Sistemas de gestión de la denuncia de irregularidades – Directrices: ISO 37002:2021*.

<sup>66</sup> Por ejemplo, México, *ACUERDO que reforma y adiciona el Código de Ética y el Código de Conducta de la Auditoría Superior de la Federación*, 9 de diciembre de 2020.

<sup>67</sup> INTOSAI, *ISSAI 130: Código de Ética*, art. 12, e).

<sup>68</sup> INTOSAI, *ISSAI 1: Declaración de Lima*, 1998, secciones 21 y 23.



Públicos, que pide lenidad para los funcionarios que denuncien actos de corrupción en los que hayan participado <sup>69</sup>.

31. Varios organismos regionales han adoptado medidas anticorrupción que contemplan la protección de los denunciantes. Entre ellos cabe citar la Convención Interamericana contra la Corrupción, de 1996, el Protocolo contra la Corrupción de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo, de 2001 ([Southern African Development Community \(SADC\) Protocol Against Corruption, 2001](#)), y la Convención de la Unión Africana sobre la Prevención y la Lucha contra la Corrupción, de 2003. En 2020, la Junta Consultiva de la Unión Africana sobre la Corrupción formuló una recomendación para «promover un entorno que proteja a los denunciantes y facilite el flujo de información» como parte del esfuerzo por mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en respuesta a la pandemia de COVID-19 <sup>70</sup>. Otros ejemplos son la Asamblea General de la Red de Instituciones de Lucha contra la Corrupción en África Occidental (NACIWA), que en julio de 2016 adoptó la estrategia de protección de los denunciantes de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental <sup>71</sup>; el Compromiso de Lima: Gobernabilidad democrática frente a la corrupción, adoptado por la OEA; y la Declaración de 2017 de los Estados miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) y China, en la que se reconoció la «importancia de los testigos en la identificación y el enjuiciamiento efectivo de los individuos corruptos mediante el desarrollo de un sistema eficaz de protección de los testigos en casos de corrupción, cuando proceda» <sup>72</sup>.
32. La Directiva de la Unión Europea 2019/1937 relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión fue una medida importante para los Estados miembros de la Unión Europea, en virtud de la cual se presta protección a los denunciantes de infracciones del Derecho de la Unión, teniendo en cuenta «principios democráticos tales como la transparencia y la rendición de cuentas, y derechos fundamentales como la libertad de expresión y la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación» <sup>73</sup>.
33. Fasterling y Lewis (2014) sostienen que, aunque el número de instrumentos y acuerdos internacionales y regionales que ofrecen protección a los denunciantes es cada vez mayor, la escasa sistematicidad de esos instrumentos y la protección desigual que otorgan a los denunciantes deberían corregirse con cierta premura. También sugieren que la denuncia de irregularidades y la protección de los denunciantes deberían abordarse «en el contexto más amplio de los derechos fundamentales de los asalariados» <sup>74</sup>.

---

<sup>69</sup> Red Iberoamericana de Fiscales contra la Corrupción, [Contribuciones de la Red Iberoamericana de Fiscales Contra la Corrupción a la Declaración Política que se Adoptará en Ocasión de la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas Contra La Corrupción \(UNGASS/2021\)](#), octubre de 2020, art. 3.

<sup>70</sup> Junta Consultiva de la Unión Africana sobre la Corrupción, «[Outcomes of the 4th Edition of the Anti-Corruption Dialogue Fighting Corruption through Effective and Efficient Judicial Systems](#)», 2-4 de noviembre de 2019, 2.

<sup>71</sup> Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, [National Anti-Corruption Institutions in West Africa \(NACIWA\) General Assembly Resolutions](#), 2016, párr. 11.

<sup>72</sup> ASEAN, «[ASEAN-China Joint Statement on Comprehensively Strengthening Effective Anti-Corruption Cooperation](#)», noviembre de 2017.

<sup>73</sup> Unión Europea, Directiva 2019/1937, párr. 33.

<sup>74</sup> Björn Fasterling y David Lewis, «[Denuncia de irregularidades, filtraciones y libertad de expresión. Promoción del interés público mediante la legislación](#)» *Revista Internacional del Trabajo* 133, núm. 1 (2014): 77-101.

## Legislación nacional sobre la protección de los denunciantes

34. En el documento de trabajo de la OIT sobre Legislación y práctica en materia de protección de denunciantes en el sector público y en el sector de servicios financieros <sup>75</sup>, de 2019, se constató que muchos Estados Miembros habían adoptado diferentes enfoques para prestar protección a los denunciantes, como la protección frente a represalias, el acceso a los canales de denuncia, la garantía de anonimato, los mecanismos de aplicación, los incentivos y compensaciones económicas y el concepto de «buena fe». El objetivo de estas medidas es alcanzar un equilibrio entre el derecho de la ciudadanía a la información sobre las actividades gubernamentales y el derecho a la privacidad de los funcionarios públicos sin poner en entredicho la lealtad que se espera de ellos.
35. En 2011 muy pocos países ofrecían protección a los denunciantes <sup>76</sup>, pero en 2017 el número había aumentado a 59 y muchos más han promulgado instrumentos de protección en los últimos cinco años <sup>77</sup>. Desde 2019, Australia <sup>78</sup>, Eslovenia <sup>79</sup>, los Estados Unidos <sup>80</sup>, el Japón <sup>81</sup>, México <sup>82</sup> y la República de Corea <sup>83</sup> han adoptado medidas de protección de los funcionarios que denuncian irregularidades. Los Gobiernos de Chile y Colombia han presentado proyectos de ley a sus respectivos órganos legislativos <sup>84</sup>. Se ha observado que la mayoría de los países han sustituido el enfoque fragmentario de la protección de los denunciantes por una legislación global e independiente que abarca diferentes aspectos de la protección <sup>85</sup>. La OCDE ha señalado que una «clara delimitación de la cobertura de la protección permite a quienes trabajan para una organización, independientemente de su cargo, reconocer su posicionamiento con respecto a la protección de los denunciantes» <sup>86</sup>. Algunas organizaciones regionales e internacionales han desarrollado herramientas y listas de control de buenas prácticas para ayudar a los Gobiernos nacionales a formular y fortalecer los instrumentos legislativos de protección de los denunciantes. Por ejemplo, Transparencia Internacional ha elaborado una lista de control de 14 puntos de referencia en cuanto a las mejores prácticas de protección de los denunciantes <sup>87</sup>. En el cuadro 1 se indica si los países seleccionados cuentan con una legislación basada en esos puntos de referencia y con una legislación general de protección de los denunciantes.

---

<sup>75</sup> Chalouat, Carrión-Crespo y Licata.

<sup>76</sup> Banisar.

<sup>77</sup> National Whistleblowers Center, «Whistleblower Laws Around the World», 2019.

<sup>78</sup> Australia, *Treasury Laws Amendment (Enhancing Whistleblower Protections) Act 2019*.

<sup>79</sup> En virtud de la Ley núm. 158/20, de 2 de noviembre de 2020, de Eslovenia se añade un nuevo capítulo (cap. III, arts. 23-25) sobre la protección de los denunciantes a su Ley de Integridad y Prevención de la Corrupción.

<sup>80</sup> Estados Unidos, *Kleptocracy Asset Recovery Rewards Act*, título 31 del Código de los Estados Unidos, cap. 97, enero de 2021.

<sup>81</sup> Geoff Schweller, «Japan Amends Whistleblower Protection Act», *Whistleblower Network News*, 12 de septiembre de 2020.

<sup>82</sup> México, *Ley de protección a denunciantes y testigos de hechos de corrupción para el Estado de Hidalgo*, Decreto núm. 704, 19 de abril de 2021; México, *ACUERDO por el que se establecen Lineamientos para la Promoción y Operación del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción*, 6 de septiembre de 2019.

<sup>83</sup> República de Corea, *ACRC Korea Annual Report*, 2019, 12.

<sup>84</sup> Chile, Senado, «Protección a denunciantes de actos contra la probidad administrativa: comienzan debate del proyecto», 26 de junio de 2021; ACIEC, «Ley de protección al denunciante como política anticorrupción», 31 de mayo de 2021.

<sup>85</sup> Chalouat, Carrión-Crespo y Licata, 14.

<sup>86</sup> OCDE, *Committing to Effective Whistleblower Protection*, 2016, 68.

<sup>87</sup> Simon Wolfe et al., *Whistleblower Protection Laws in G20 Countries: Priorities for Action* (Transparency International Australia, 2014), 3.

► **Cuadro 1. Leyes de protección de los denunciantes de irregularidades en países seleccionados en comparación con los puntos de referencia de Transparencia Internacional**

País o zona	Amplia cobertura de organizaciones	Definición amplia de irregularidades denunciables	Definición amplia de denunciantes de irregularidades	Legislación general de protección de los denunciantes *	Diversidad de canales de denuncia internos/reglamentarios	Canales de denuncia externos (terceros, opinión pública)	Umbral de protección establecidos	Disposiciones y protecciones para las denuncias anónimas	Confidencialidad protegida	Requisito de agotar procedimientos internos de revelación de irregularidades	Protección amplia frente a las represalias	Medios de recurso amplios frente a las represalias	Sanciones para quienes tomen represalias	Autoridad de control	Uso transparente de la legislación
Bélgica	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	?	Sí	Sí	Sí	?	No	No	No	Sí
Bosnia y Herzegovina	?	?	?	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	?	?	Sí	?	?
Brasil	?	?	No	No	?	Sí	No	?	Sí	Sí	?	No	No	No	?
Canadá (Quebec)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	?	?	Sí	Sí	?	?	?	Sí	Sí
Cantón de Ginebra	?	No	No	?	?	No	No	No	Sí	Sí	Sí	?	?	No	?
Estados Unidos	Sí	Sí	Sí	Sí	?	Sí	?	?	Sí	?	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Francia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	?	?	Sí	Sí	?	?	?	Sí	Sí
Malasia	No	?	Sí	Sí	Sí	?	Sí	No	Sí	No	Sí	?	Sí	?	?
Malta	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	?	Sí	No	Sí	Sí	?	?	?	?	?
Namibia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Perú	No	Sí	Sí	Sí	No	No	No	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	?
Reino Unido	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	?	No	Sí	Sí	Sí	Sí	?	Sí	Sí
Serbia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	?	?
Singapur	Sí	Sí	Sí	No	?	Sí	?	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	?	No	Sí
Sudáfrica	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	?	?	Sí	?	Sí	?	No	No	Sí
Trinidad y Tabago	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	?	Sí	No	Sí	Sí	?	?	?	?	?
Túnez	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	?	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	?
Zambia	Sí	Sí	?	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	?	Sí	No	?

Nota: Un signo de interrogación (?) significa que el punto «no está claro» o «está parcialmente implantado».

\* Punto de referencia adicional identificado en el marco del presente documento.

Fuente: Marco analítico tomado de Iheb Chalouat, Carlos Carrión-Crespo y Margherita Licata, *Legislación y práctica en materia de protección de denunciantes en el sector público y en el sector de servicios financieros* (OIT, 2019) y aplicado a varios países.

## Ámbitos en los que se otorga protección a los denunciantes de irregularidades

- 36.** Varios países han optado por enumerar los ámbitos en los que se protegerá la divulgación de información. Por ejemplo, la Ley de Libertad de Información ([Freedom of Information Act](#)) de Antigua y Barbuda, de 2004, incluye una lista de situaciones en que los individuos pueden divulgar información a «cualquier autoridad»:
- una amenaza grave para la salud o la seguridad de un individuo, o una amenaza grave para la población o el medio ambiente;
  - la comisión de un delito;
  - el incumplimiento de una obligación jurídica;
  - un error judicial;
  - la corrupción, los actos deshonestos o los casos graves de mala administración;
  - el abuso de autoridad o la negligencia en el desempeño de las funciones;
  - la injusticia para un individuo, o
  - el uso no autorizado de fondos públicos.
- 37.** La Ley de Protección de Denunciantes de Irregularidades del Japón, de 2004, abarca las infracciones de la legislación relativa a la alimentación, la salud, la seguridad y el medio ambiente. En el caso de la Directiva de la Unión Europea 2019/1937 se definen los ámbitos en que se protegerá la revelación pública de información, a saber:
- contratación pública;
  - servicios, productos y mercados financieros, y prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo;
  - seguridad de los productos y conformidad;
  - seguridad del transporte;
  - protección del medio ambiente;
  - protección frente a las radiaciones y seguridad nuclear;
  - seguridad de los alimentos y los piensos, sanidad animal y bienestar de los animales;
  - salud pública;
  - protección de los consumidores;
  - protección de la privacidad y de los datos personales, y seguridad de las redes y los sistemas de información;
  - infracciones que afecten a los intereses financieros de la Unión, e
  - infracciones relativas al mercado interior <sup>88</sup>.
- 38.** En Eslovaquia, la Ley núm. 54/2019, por la que se establecen determinadas medidas relacionadas con la denuncia de actividades antisociales y por la que se modifican y complementan determinadas leyes, protege a las personas que denuncian, no solo la corrupción, sino también los delitos que entrañan un perjuicio para los intereses financieros de la Comunidad Europea, las prácticas dolosas en la contratación y las licitaciones públicas, los delitos cometidos por funcionarios públicos o castigados con penas de tres años de prisión, o las infracciones administrativas que conllevan sanciones de 50 000 euros. La Ley de Denuncias de Viet Nam, de 2012, abarca cualquier «acto ilegal de cualquier organismo, organización o individuo que

---

<sup>88</sup> Unión Europea, Directiva 2019/1937.

menoscabe o amenace con menoscabar los intereses del Estado o los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos o de organismos u organizaciones»<sup>89</sup>.

## Deber de buena fe

39. La mayoría de las jurisdicciones exigen que los denunciantes de irregularidades actúen de «buena fe»<sup>90</sup>. En algunas se define la buena fe en términos generales, estipulando una «convicción razonable» de que el acto en cuestión es ilegal o «contrario al interés público», o de que la crítica se basa en «hechos (con debida diligencia en comprobarlos) y actos en el legítimo interés del empleador»<sup>91</sup>. El deber de buena fe se ha incorporado al derecho internacional, por ejemplo, en el artículo 33 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, el artículo 3 de la [Convención Interamericana contra la Corrupción](#), de 1996, el Protocolo contra la Corrupción de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo, de 2001, y el artículo 9 del [Convenio Civil sobre la Corrupción](#) del Consejo de Europa, de 2003.
40. Por ejemplo, en el artículo 43G de la Ley de Derechos en el Empleo ([Employment Rights Act](#)) del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, de 1996, se establece un análisis sistemático de los elementos que debe satisfacer un denunciante para cumplir el requisito de la buena fe:
- a) tiene la convicción razonable de que la información divulgada y cualquier manifestación que en ella se recoja son sustancialmente veraces;
  - b) no divulga la información con el fin de obtener un beneficio personal;
  - c) en todas las circunstancias era razonable que el trabajador o la trabajadora divulgara la información, y
  - d) se cumple una de las siguientes condiciones:
    - a) en el momento en que divulga la información, el trabajador o la trabajadora tiene la convicción razonable de que su empleador o empleadora tomará represalias si le comunica dicha información o si la divulga a una organización designada para tal fin; o
    - b) no existe ninguna persona designada para tal fin y el trabajador o la trabajadora tiene la convicción razonable de que con toda probabilidad se ocultarán o destruirán las pruebas de la irregularidad si la divulga a su empleador o empleadora, o
    - c) el trabajador o la trabajadora ha divulgado anteriormente una información sustancialmente idéntica a su empleador o empleadora, o a una persona designada para tal fin.
41. Además, en el artículo 43B de la Ley de Derechos en el Empleo ([Employment Rights Act](#)), de 1996, se define el concepto de «divulgación que da derecho a protección» como cualquier divulgación de información que, según la «convicción razonable» del trabajador o la trabajadora que la divulga, redunde «en el interés público» y tiende a mostrar una o varias de las siguientes circunstancias:
- a) que se ha cometido, se está cometiendo o es probable que se cometa un delito;
  - b) que una persona ha incumplido, está incumpliendo o es probable que incumpla cualquier obligación jurídica a la que esté sujeta;

<sup>89</sup> Viet Nam Law and Legal Forum, «[Law on Denunciations](#)», 28 de marzo de 2012.

<sup>90</sup> GRECO, *Seventh General Activity Report of GRECO: Including a Section on the «Protection of Whistleblowers»*, 2006, 13.

<sup>91</sup> Kobrań-Gasiorowska.

- c) que se ha cometido, se está cometiendo o es probable que se cometa un error judicial;
- d) que la salud o la seguridad de cualquier individuo ha estado, está o es probable que esté en peligro;
- e) que se han causado, se están causando o es probable que se causen daños al medio ambiente, o
- f) que se ha ocultado, se está ocultando o es probable que se oculte deliberadamente cualquier asunto comprendido en alguno de los párrafos anteriores.

42. Otros países o zonas, como Francia, Kosovo <sup>92</sup> y Zambia, cuentan con prescripciones similares. Si bien el requisito de la buena fe tiene por objeto evitar las denuncias malintencionadas, está cada vez más cuestionada la conveniencia de establecer este tipo de precepto. El dilema que plantea el requisito de la buena fe es que, si los denunciantes «deciden plantear una preocupación sobre la base de la información que obra en su poder [...], no deberían perder la protección si se constata que estaban equivocados» <sup>93</sup>. En una investigación realizada en el Reino Unido sobre las actividades del médico generalista y asesino en serie Harold Shipman (la Investigación Shipman) se determinó que el requisito de buena fe podía eliminarse de la Ley de Divulgación de Interés Público de 1988 ([Public Interest Disclosure Act](#)), toda vez que «[s]e serviría al interés público, incluso en los casos en que los motivos del mensajero pudieran no haber sido totalmente altruistas» <sup>94</sup>. El Reino Unido eliminó el requisito de la buena fe de la Ley en 2013 <sup>95</sup>. Del mismo modo, la Comisión de Reforma Legislativa de Sudáfrica recomendó en 2004 no penalizar la presentación de información falsa, tras comprobar que ninguna de las legislaciones comparables lo hacía <sup>96</sup>.

43. Durante los trabajos preparatorios para la adopción del Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158), la Comisión de la Conferencia eliminó del texto del artículo 5, c) el requisito de la buena fe, por considerarlo una cuestión subjetiva <sup>97</sup>. El artículo resultante prohíbe el despido de trabajadores por «presentar una queja o participar en un procedimiento entablado contra un empleador por supuestas violaciones de leyes o reglamentos, o recurrir ante las autoridades administrativas competentes». El artículo 6, 1, a), de la Directiva de la Unión Europea 2019/1937, exige a los Estados miembros que protejan a las personas que «tengan motivos razonables para pensar que la información sobre infracciones denunciadas es veraz en el momento de la denuncia» y no a las que actúan de buena fe <sup>98</sup>. En el Séptimo Informe General de Actividades del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), el órgano anticorrupción del Consejo de Europa señaló que «el requisito de la buena fe no es compatible con la obligación legal de los funcionarios de denunciar [...]. Aun si la denuncia se hace de mala fe [...] redundará en interés del empleador o en interés público» <sup>99</sup>. De hecho, el párrafo 32 de la Directiva de la Unión Europea 2019/1937 dispone que debe haber «motivos razonables para

<sup>92</sup> Con arreglo a la definición contenida en la resolución núm. 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, adoptada en 1999.

<sup>93</sup> Terracol, 15.

<sup>94</sup> Reino Unido, *Shipman Inquiry Fifth Report: Safeguarding Patients, Lessons from the Past - Proposals for the Future*, 9 de diciembre de 2004, párr. 11.108.

<sup>95</sup> Terracol, 15.

<sup>96</sup> Sudáfrica, Comisión de Reforma Legislativa, [Project 123: Protected Disclosures](#), Discussion Paper 107, junio de 2004, párr. 4.94.

<sup>97</sup> OIT, *Protección contra el despido injustificado. Estudio general de las memorias relativas al Convenio (núm. 158) y a la Recomendación (núm. 166) sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982*, ILC.82/III(4B), párr. 115.

<sup>98</sup> Unión Europea, Directiva 2019/1937.

<sup>99</sup> GRECO, 13.

creer» que los hechos que se denuncian son ciertos, pero «[los] motivos de los denunciantes al denunciar deben ser irrelevantes para determinar si esas personas deben recibir protección»<sup>100</sup>.

## Instituciones y prácticas

44. La UNODC ha pedido que se dote de «una independencia adecuada a las autoridades competentes con miras a prevenir, detectar y castigar la corrupción de funcionarios públicos» y que se dote «a dichas autoridades de suficiente independencia para disuadirlas del ejercicio de cualquier influencia indebida en su actuación»<sup>101</sup>. En la Declaración de México sobre la Independencia de las EFS (INTOSAI-P 10)<sup>102</sup>, de 2019, se recomendó promulgar leyes que protejan la independencia de las entidades fiscalizadoras superiores, garantizando al mismo tiempo que auditen la ejecución, y no la adopción, de las políticas. Esta independencia se garantizaría mediante un mandato amplio, un acceso ilimitado a la información, libertad para elegir el contenido y la oportunidad de sus investigaciones, mecanismos de seguimiento eficaces y autonomía financiera y gerencial.
45. En consecuencia, varios Gobiernos han creado instituciones de control autónomas, como la Contraloría General de la República de Chile, la Comisión Central de Vigilancia de la India y la Comisión Anticorrupción de Bangladesh. En 2013 Côte d'Ivoire estableció la Autoridad Superior de Buena Gobernanza. El Gobierno del Ecuador aprobó la reforma del Código Orgánico Integral Penal, de 2019, y la [Ley orgánica reformativa del código orgánico integral penal en materia anticorrupción](#), de 2021, que incorporó el Decreto Ejecutivo núm. 665, de 20 de febrero de 2019, mediante el cual se creó la Secretaría Anticorrupción de la Presidencia de la República. En marzo de 2020 se constituyó la Agencia de Prevención y Lucha contra la Corrupción de la República Democrática del Congo, con competencias para analizar, examinar e investigar cualquier sospecha, acto, información o denuncia que guarde relación con la corrupción, el blanqueo de dinero y/o delitos similares, y para velar por la protección efectiva de testigos y expertos frente a posibles represalias o actos de intimidación<sup>103</sup>. En los casos en los que los citados instrumentos no establecen unidades de protección de los denunciantes, las denuncias de represalias pueden ser tramitadas por las magistraturas de trabajo u otros órganos judiciales similares.
46. Así como Chile y Costa Rica han consagrado la figura de la contraloría en sus respectivas Constituciones, en otros países el poder ejecutivo puede influir en los organismos, lo que limita el alcance de sus investigaciones<sup>104</sup>.

## Canales de denuncia y anonimato

47. La mayor parte de la legislación sobre la protección de los denunciantes contempla varias vías para denunciar irregularidades. Las tres más comunes son la denuncia en el lugar de trabajo, la denuncia a las autoridades y la denuncia a partes externas<sup>105</sup>. En muchos casos se establecen canales accesibles de «denuncia y respuesta» y de comunicación con la alta dirección, que proporcionan plataformas anónimas y confidenciales para comunicar las irregularidades<sup>106</sup>. Estos canales no siempre están

<sup>100</sup> Unión Europea, Directiva 2019/1937.

<sup>101</sup> UNODC, *Compendium of International Legal Instruments on Corruption*, 3.

<sup>102</sup> INTOSAI, *INTOSAI-P 10: Declaración de México sobre la Independencia de las EFS*, 2019.

<sup>103</sup> Platform to Protect Whistleblowers in Africa, «*République Démocratique du Congo*», julio de 2021.

<sup>104</sup> Onyango, 15.

<sup>105</sup> Terracol, 31-49.

<sup>106</sup> Yelkal Mulualem Walle, «*The Impact of Digital Government on Whistleblowing and Whistle-blower Protection: Explanatory Study*», *Journal of Information Technology Management* 12, núm. 1 (2020): 1-26.

gestionados por el Gobierno. Por ejemplo, el capítulo chileno de Transparencia Internacional tiene su propia página web de denuncia <sup>107</sup>. Por lo general, los trabajadores de las instituciones de control que reciben e investigan denuncias suelen comunicar sus propias preocupaciones solo a sus superiores jerárquicos sin expectativa alguna de anonimato, pues la divulgación forma parte de sus funciones. Esta peculiaridad los sitúa en primera línea de la lucha contra la corrupción y los expone a reacciones adversas de las personas sospechosas de conducta indebida.

48. La Directiva de la Unión Europea 2019/1937 dispone que los Estados miembros establecerán canales de denuncia interna y contempla la figura del facilitador «que asiste a un denunciante en el proceso de denuncia en un contexto laboral, y cuya asistencia debe ser confidencial» <sup>108</sup>. En Botswana, la Ley de Denuncia de Irregularidades, de 2016, autoriza a la Dirección de Corrupción y Delitos Económicos, al Auditor General, a la Dirección de Inteligencia y Seguridad, al Servicio de Policía, a la Administración Tributaria, al Centro de Inteligencia Financiera y a las Fuerzas de Defensa de Botswana a tramitar e investigar las denuncias de irregularidades <sup>109</sup>. La Ley de Lucha contra la Corrupción adoptada en 2020 en Kazajstán dispone que quienes tengan conocimiento de actos de corrupción podrán denunciarlos a un superior, a la administración del organismo o a los organismos públicos competentes. Anteriormente, solo la administración de las entidades y los cuerpos de seguridad podían tramitar denuncias <sup>110</sup>.
49. En los Estados Unidos, los denunciantes civiles federales pueden denunciar casos de despilfarro, fraude, abuso u otros tipos de conducta indebida y pueden presentar quejas por represalias ante la Oficina del Consejero Especial <sup>111</sup>. En la Ley de Divulgación de Interés Público (Protección de los Denunciantes) de Zambia, de 2010, se enumeran siete autoridades de investigación específicas a las que pueden remitirse las denuncias tras consultar a la persona denunciante. Se permite que la autoridad investigadora ordene la remisión al Investigador General si la tramitación normal puede dar lugar a represalias ilegales.
50. En virtud de las enmiendas a la Ley de Prevención de la Corrupción ([Law on Prevention of Corruption](#)) de Ucrania adoptadas en enero de 2020, se ordenó a todas las entidades públicas que establecieran canales anónimos protegidos para las comunicaciones de los denunciantes. Todas las denuncias recibidas a través de esos canales deben ser examinadas y tramitadas dentro de los plazos reglamentarios <sup>112</sup>.
51. Una de las cuestiones más controvertidas durante el proceso de adopción de los instrumentos legislativos ha sido la de permitir la denuncia a partes externas, porque las entidades gubernamentales prefieren gestionar las denuncias internamente «para no dañar la imagen de la institución» <sup>113</sup> o tratar la denuncia como un mecanismo interno de solución de diferencias <sup>114</sup>. Sin embargo, muchas leyes permiten la denuncia externa si la persona denunciante tiene la convicción razonable de que los mecanismos internos no surtirán efecto o ni siquiera existen. En

---

<sup>107</sup> Chile Transparente, «[Haz tu denuncia](#)».

<sup>108</sup> Unión Europea, Directiva 2019/1937.

<sup>109</sup> Botswana, [Whistleblowing Act](#), núm. 9 de 2016, arts. 2 y 8.

<sup>110</sup> HSE University Anti-Corruption Center, «[Kazakhstan Amends Anti-Corruption Legislation](#)», 26 de octubre de 2020.

<sup>111</sup> Nick Schwellenbach, ed., *Caught Between Conscience and Career: Expose Abuse without Exposing your Identity* (Project on Government Oversight, Government Accountability Project y Public Employees for Environmental Responsibility, 2019), 62-63.

<sup>112</sup> Ucrania, [Ley de Ucrania sobre las Enmiendas a la Ley de Prevención de la Corrupción de Ucrania para Regular Determinadas Cuestiones relativas a la Protección de los Denunciantes](#), núm. 1502-IX de 1.º de junio de 2021 (en ucraniano).

<sup>113</sup> Haruna Ndeugri y Emmanuel Tweneboah Senzu, [Examining the Whistle Blowing Act of Ghana and its Effectiveness in Combating Corporate Crime](#), Cape Coast Technical University, 2018, 50.

<sup>114</sup> Banisar; Chípuli Castillo.



cuanto a la elección de los actores externos, los denunciantes suelen dirigirse a abogados, políticos y medios de comunicación «porque son los observadores más ajenos a la organización» <sup>115</sup>.

52. La Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, en sus recomendaciones a la Asamblea General de las Naciones Unidas, subrayó que «[l]os mecanismos de vigilancia institucionales y externos deberían ofrecer canales de protección eficaces a quienes denuncien irregularidades a fin de que se adopten medidas correctivas. A falta de mecanismos que otorguen protección y adopten medidas correctivas, o que no lo hagan a tiempo, debería permitirse la divulgación pública» <sup>116</sup>.
53. El Comité sobre Normas de Conducta para la Vida Pública del Reino Unido, en su tercer informe publicado en 1995, afirmó que «los funcionarios deberían poder pasar por encima de la línea jerárquica inmediatamente superior, porque puede ser este el ámbito en el que se originan las irregularidades, y que deberían poder recurrir a instancias ajenas a la organización si consideran que la dirección general está cometiendo una actuación indebida» <sup>117</sup>. En esa ocasión, el Comité recomendó que se permitiera a los funcionarios informar de manera confidencial a organismos externos, como organizaciones benéficas independientes. Las leyes de denuncia de Australia y de Zambia amparan la divulgación de información a los asesores jurídicos. El Japón y Australia modificaron en 2020 sus correspondientes leyes de denuncia de irregularidades para proteger el recurso a mecanismos de denuncia externos si los destinatarios internos no adoptan ninguna medida correctiva en un plazo determinado <sup>118</sup>. Las leyes de Lituania y de Ucrania permiten a los denunciantes informar a través de canales externos (incluidos los públicos) en primera instancia <sup>119</sup>.
54. La Ley de Protección de los Denunciantes de Irregularidades en Instituciones de Bosnia y Herzegovina, de 2013 ([Law on Whistleblower Protection in the Institutions of Bosnia and Herzegovina](#)) <sup>120</sup>, permite la denuncia externa si concurren las siguientes circunstancias:
- a) el procedimiento de denuncia/divulgación interna tarda más de 15 días;
  - b) la persona denunciante tiene motivos para creer que el procedimiento de denuncia/divulgación interna ha sido irregular, o
  - c) la persona denunciante tiene sobrados motivos para creer que la persona autorizada que está designada por ley para tramitar las denuncias o el gerente de una institución están directa o indirectamente implicados en el acto de corrupción.
55. La Ley también permite informar al público cuando la persona denunciante tiene motivos para sospechar que:
- a) sufrirá represalias de una determinada persona;
  - b) en caso de denuncia protegida, no se tomarán las medidas oportunas o se ocultarán o destruirán las pruebas y la información, o

<sup>115</sup> Kim R. Sawyer, Jackie Johnson y Mark Holub, «[The Necessary Illegitimacy of the Whistleblower](#)», *Business and Professional Ethics Journal* 29, núms. 1-4 (2010), 94.

<sup>116</sup> Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión*, párr. 64.

<sup>117</sup> Reino Unido, *Standards of Conduct in Local Government in England, Scotland, and Wales: Third Report of the Committee on Standards in Public Life*, vol. 1: Report (1997), párr. 194.

<sup>118</sup> Oh-Ebashi LPC & Partners, «[Amendments to the Whistleblower Protection Act](#)», 22 de junio de 2021; Australia, Treasury Laws Amendment (Enhancing Whistleblower Protections) Act 2019 (núm. 10, 2019), anexo 1.

<sup>119</sup> Eslovenia, Ley de Integridad y Protección frente a la Corrupción, núm. 26/11 de 8 de abril de 2011; Ucrania, art. 53; Lituania, [Law on Protection of Whistleblowers](#), núm. XIII-2017 de 28 de noviembre de 2017.

<sup>120</sup> Bosnia y Herzegovina, *Boletín Oficial* núm. 100/13, 2013.

- c) si se ha revelado la misma información por los canales de comunicación internos y no se ha emprendido ninguna acción apropiada dentro del plazo legal, la persona denunciante estará obligada a sopesar los posibles daños que podrían derivarse de su revelación antes de hacer una forma especial de revelación protegida <sup>121</sup>.

56. La legislación de Ghana <sup>122</sup>, Liberia <sup>123</sup> y Uganda <sup>124</sup> contiene disposiciones similares.
57. El Gobierno de España ha implantado herramientas de inteligencia artificial en todos los niveles de la administración para proteger la identidad de los denunciantes y facilitar la presentación de denuncias, incluidos sistemas para filtrar las revelaciones que probablemente no descubran irregularidades. En un estudio reciente se ha observado que «el éxito de las intervenciones de las TIC contra la corrupción depende de su adecuación a los contextos y necesidades locales, a los antecedentes culturales y a la experiencia tecnológica» <sup>125</sup>. Además, las intervenciones de las TIC pueden plantear problemas de privacidad respecto de los datos personales que pueden recogerse de las personas denunciantes.

### Protección contra las represalias

58. Las represalias se han definido como «una medida indeseable tomada contra un denunciante — y en respuesta directa a la denuncia— que informa de una irregularidad». Las represalias pueden ser formales o informales. Las represalias informales pueden consistir en diversas formas de acoso, intimidación, amenazas y agresiones, así como en el ostracismo, mientras que las represalias formales entrañan prácticas como evaluaciones desfavorables del desempeño laboral, alteración de las condiciones de trabajo, denegación de ascensos, descenso de categoría, despido o pérdida de ingresos <sup>126</sup>. En otras leyes sobre denunciantes de irregularidades se contempla la victimización en lugar de las represalias. Por ejemplo, en el artículo 2 de la Ley de Protección de los Denunciantes de Uganda, de 2010, se definen las siguientes medidas como formas de victimización: el despido, la suspensión, la denegación del ascenso, el descenso de categoría, la supresión del puesto, el acoso, las medidas de discriminación negativa, la intimidación y la amenaza de adoptar cualquiera de estas medidas <sup>127</sup>.
59. Los datos también indican que los empleadores públicos pueden predisponer a los empleados al fracaso; incluirlos en una lista negra para que no puedan encontrar empleo remunerado en el campo que han elegido; emprender investigaciones por infracciones menores como represalia; o desacreditarlos o humillarlos cuestionando su salud mental, su competencia profesional, su fiabilidad o su honestidad <sup>128</sup>. También pueden demandar a los denunciantes por difamación o

<sup>121</sup> Bosnia y Herzegovina, *Boletín Oficial* núm. 100/13.

<sup>122</sup> Ghana, *Whistleblower Act, 2006 (Act 720)*.

<sup>123</sup> Liberia, «Executive Order No.62: Extension of Executive Order No. 43: Protection of Whistleblower», 2014, sección 6, e).

<sup>124</sup> Uganda, *The Whistleblowers Protection Act*.

<sup>125</sup> Isabelle Adam y Mihály Fazekas, «Are Emerging Technologies Helping Win the Fight against Corruption? A Review of the State of Evidence», *Information Economics and Policy* 57 (2021), 12.

<sup>126</sup> Rodney Smith, «Whistleblowers and Suffering», en Brown *et al.*, 230-249; Mogomotsi Magome, «South Africa Must Guard Whistleblowers Says Security Expert», *Associated Press*, 27 de agosto de 2021. En la India se estima que 65 denunciantes amparados por la Ley del Derecho a la Información fueron asesinados entre 2005 y 2018; véase Geetanjali Krishna, «Whistle-Blowers Vulnerable to Threats and Murder Four Years after WPB Act», *Business Standard*, 24 de abril de 2018; Paulo Mateus, «Lessons from South Africa's State Capture Commission: The Importance of Whistle-Blowers and their Protection», *Control Risks*, mayo de 2021; Loyens y Maesschalck.

<sup>127</sup> Uganda, *The Whistleblowers Protection Act*.

<sup>128</sup> Schwellenbach, 17.

tratarlos como enemigos de la organización o del Estado <sup>129</sup>. Muchas leyes de protección de denunciantes han permitido intervenir tras determinados sucesos que habían ocasionado la pérdida de vidas <sup>130</sup>. Según una encuesta realizada en 2008 a 9 900 empleados de una unidad de las Fuerzas Aéreas en los Estados Unidos, 1 224 empleados (el 37 por ciento) habían sido testigos de irregularidades en los 12 meses anteriores. Los 237 empleados que habían revelado su identidad declararon que habían sufrido diversos actos de represalia, como se ilustra en el cuadro 2 <sup>131</sup>.

► **Cuadro 2. Actos de represalia contra los denunciantes**

Queja	Amenaza de represalia (%)	Represalia sufrida (%)
Los compañeros de trabajo no se relacionan conmigo	0,4	11
Presión de los compañeros de trabajo para que no denuncie	2	5
Vigilancia más estricta de las actividades diarias por parte de la dirección	2	14
Ocultación de información necesaria para realizar correctamente el trabajo	1	10
Retirada de personal/funcionarios	0	9
Acoso verbal o intimidación	5	12
Mala evaluación del desempeño	2	15
Desprestigio profesional	1	7
Acusación de haber cometido un delito inconexo	1	7
Denegación de bonificaciones	1	7
Denegación de ascenso	2	7
Denegación de oportunidades de formación	1	9
Reubicación de la mesa o zona de trabajo en la oficina	0,4	5
Imposición de restricciones de acceso a zonas necesarias para realizar el trabajo	1	7
Asignación a tareas menos atractivas o menos importantes	2	8
Reasignación a un puesto diferente con funciones menos atractivas	1	7
Reasignación a una ubicación geográfica diferente	0	3
Retirada de autorización de seguridad	0,4	1
Exigencia de un examen de aptitud para el trabajo	1	2
Suspensión de empleo	0	0,4
Descenso de categoría	0	0,4
Despido	0,4	0,4
Otro	3	3

Fuente: Michael T. Rehg *et al.*, «Antecedents and Outcomes of Retaliation Against Whistleblowers: Gender Differences and Power Relationships», *Organization Science* 19, núm. 2 (2008): 221-240.

<sup>129</sup> Terracol, 1; Lewis ; John K. Devitty, «Whistle-Blowing in the MENA Region», *Speaking Up Safely: Civil Society Guide to Whistleblowing* (Transparencia Internacional, 2015), 9-12, 10; Dayana León, «Protección a los denunciantes: tarea pendiente en la lucha anticorrupción», *Opción S*, 21 de mayo de 2021; Bitra Suyatno, «A Whistleblowing Culture», *Inside Indonesia*, 24 de marzo de 2020.

<sup>130</sup> Banisar, 20.

<sup>131</sup> Rehg *et al.*

60. Los datos indican que, por lo general, los trabajadores no esperan recibir represalias cuando denuncian irregularidades, pero cuanto «más grave y sistémica sea la infracción, más graves serán las represalias»<sup>132</sup>. Según una encuesta realizada a 7 110 guardias de patrulla del sector público en centenares de emplazamientos de 28 países, aunque el 89,2 por ciento de ellos denunciarían a los colegas que incurrieran en actividades corruptas e ilegales, el 59,3 por ciento temerían por su seguridad si lo hicieran<sup>133</sup>.
61. En los Principios de alto nivel del G20 para la protección efectiva de los denunciantes (*G20 High-Level Principles for the Effective Protection of Whistleblowers*), de junio de 2019, se aconseja a los países del G20 que, a fin de proteger a los denunciantes frente a posibles represalias:
- [...] definan el alcance de las represalias de la forma más amplia posible [...] y ofrezcan orientaciones y establezcan en su legislación una lista no exhaustiva, pero sí detallada, de los tipos de represalias que pueden activar la protección de los denunciantes para proporcionar mayor seguridad jurídica y evitar que se limite desfavorablemente el alcance de la protección.
62. Varios países también han tomado medidas para delimitar la naturaleza de las represalias. En Bélgica, por ejemplo, la Ley relativa a las denuncias de presuntas infracciones de la integridad en el seno de una autoridad administrativa federal presentadas por funcionarios, de 2013, clasifica como victimización las siguientes acciones adversas contra funcionarios públicos que denuncian actos de corrupción:
1. Despedir a un funcionario, excepto en el caso de renuncia voluntaria.
  2. Cesar anticipadamente o no prorrogar un nombramiento temporal.
  3. No convertir un nombramiento temporal durante un periodo de prueba en un nombramiento permanente cuando esto sea posible.
  4. Trasladar o transferir a un funcionario o denegar una solicitud en este sentido.
  5. Tomar medidas disciplinarias.
  6. Privar a un funcionario de un aumento salarial que normalmente le correspondería.
  7. Privar a un funcionario de oportunidades de promoción.
  8. Privar a un funcionario de prestaciones que se conceden a otros empleados.
  9. Privar a un funcionario del derecho a disfrutar de vacaciones.
  10. Realizar una evaluación desfavorable<sup>134</sup>.
63. En la República de Corea y en Ghana es delito revelar la identidad de cualquier persona sujeta a protección especial<sup>135</sup>. En Australia, los Estados Unidos y Hungría es delito tomar represalias contra los denunciantes de irregularidades o contra las personas de su entorno. Otros países que cuentan con importantes instrumentos legislativos sobre la protección contra las represalias son

<sup>132</sup> Sawyer, Johnson y Holub, 90.

<sup>133</sup> Michael Belecky, Rohit Singh y William Moreto, eds., *Life on the Frontline 2019: A Global Survey of the Working Conditions of Rangers* (World Wide Fund For Nature, 2019), 23.

<sup>134</sup> Bélgica, *Loi relative à la dénonciation d'une atteinte suspectée à l'intégrité au sein d'une autorité administrative fédérale par un membre de son personnel*, 15 de septiembre de 2013, art. 15, 2).

<sup>135</sup> República de Corea, Ley de Protección de los Denunciantes de Interés Público, núm. 10472, marzo de 2011, art. 30; en virtud de la Ley núm. 15023 de octubre de 2017, se amplió la duración máxima de la pena de prisión. Véase también Ghana, Whistleblower Act, 2006 (Act 720), art. 6, 3).

Benin <sup>136</sup>, Bosnia y Herzegovina <sup>137</sup>, China <sup>138</sup>, Côte d'Ivoire <sup>139</sup>, el Ecuador <sup>140</sup>, Eslovenia <sup>141</sup>, Gambia <sup>142</sup>, Liberia <sup>143</sup>, la República Dominicana, Ucrania <sup>144</sup> y Zambia <sup>145</sup>.

64. En el párrafo 42 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de octubre de 2017, sobre las [medidas legítimas para la protección de los denunciantes de irregularidades que, en aras del interés público, revelan información confidencial sobre empresas y organismos públicos](#), se extiende la protección a los familiares de los denunciantes; asimismo, el párrafo 37 de la Directiva de la Unión Europea 2019/1937 dispone que «la necesidad de protección se determin[a] atendiendo a todas las circunstancias pertinentes y no solo a la naturaleza de la relación, para amparar al conjunto de personas vinculadas a la organización, en sentido amplio, en la que se haya cometido la infracción». Además, muchos países aplican el principio de «inversión de la carga de la prueba», en virtud del cual se exige al empleador que, una vez que la persona denunciante haya dejado sentado que ha sufrido un perjuicio, demuestre que existe una razón válida distinta del acto de denunciar <sup>146</sup>.
65. Para las personas que ya han sufrido represalias, la mayoría de las legislaciones prevén la aplicación de medidas de protección con posterioridad a ese perjuicio. Por ejemplo, la Ley de Denunciantes de Ghana, de 2006 ([Whistleblower Act, 2006](#)), ofrece asistencia jurídica a los empleados que denuncien conductas indebidas de interés público. En la Comunidad Autónoma de Valencia se reconoce el derecho de los denunciantes a recibir asistencia médica y psicológica <sup>147</sup>. La Ley de Divulgación Protegida de Irlanda, de 2014 <sup>148</sup>, y la Ley de Protección de los Denunciantes del territorio de Kosovo <sup>149</sup> autorizan a los denunciantes a exigir una indemnización a la persona que toma represalias en su contra porque ellos u otras personas divulgaron información protegida.
66. La OIT ha abordado la protección contra las represalias en algunos instrumentos. El Convenio núm. 158, que prohíbe los despidos por «participar en un procedimiento entablado contra un empleador por supuestas violaciones de leyes o reglamentos, o recurrir ante las autoridades administrativas competentes» <sup>150</sup>, y el [Convenio \(núm. 190\)](#) y la [Recomendación que lo acompaña \(núm. 206\)](#) sobre la

<sup>136</sup> Benin, Decreto 2013-122 de 6 de marzo de 2013.

<sup>137</sup> Bosnia y Herzegovina, *Boletín Oficial* núm. 100/13.

<sup>138</sup> China, Constitución de la República Popular de China, art. 41.

<sup>139</sup> Côte d'Ivoire, Ordonnance núm. 2013-660.

<sup>140</sup> República Dominicana, Contralor General de la República, *Código de Ética*, 2012

<sup>141</sup> Eslovenia, enmienda de 2020 a la [Integrity and Prevention of Corruption Act](#) de 2010.

<sup>142</sup> Gambia, Labour Act, 2007.

<sup>143</sup> Liberia, Executive Order núm. 62.

<sup>144</sup> Agencia de Información de Ucrania, «[Corruption Whistleblower Law Enters in Force in Ukraine](#)», 1.º de enero de 2020.

<sup>145</sup> Zambia, [Public Interest Disclosure \(Protection of Whistle-blowers\) Act, 2010](#).

<sup>146</sup> UNODC, *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Guía de recursos sobre buenas prácticas en la protección de los denunciantes*, 2016, 64.

<sup>147</sup> España, [Resolución de 27 de junio de 2019, del director de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana](#), art. 43.2, *d*).

<sup>148</sup> Irlanda, [Protected Disclosures Act 2014](#).

<sup>149</sup> Territorio de Kosovo (tal como se define en la resolución núm. 1244 de 1999 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas), [Law No. 06/L-085 on Protection of Whistleblowers](#), 2018, art. 23.

<sup>150</sup> La CEACR ha aplicado este texto como medio de protección frente a las represalias que se adoptan en contra de los trabajadores por actividades en defensa de sus derechos. OIT, *Protección contra el despido injustificado*, párrs. 115-117.

violencia y el acoso, 2019, protegen a los testigos y a los denunciantes contra la victimización o las represalias si sus denuncias se refieren a actos comprendidos en su ámbito de aplicación.

### Incentivos para denunciar irregularidades

67. Se puede incentivar la denuncia de irregularidades mediante recompensas, bonificaciones, condecoraciones u otras formas de reconocimiento; sin embargo, conviene diferenciar entre los incentivos y las medidas para proteger a los denunciantes contra las represalias. Los incentivos se centran más en la información que en la motivación del informante <sup>151</sup>.
68. En los Estados Unidos, la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero <sup>152</sup>, de 1977, dispone que las personas residentes en un país donde se ha pagado un soborno pueden denunciar una actividad ilícita a través de un abogado colegiado en los Estados Unidos y pueden recibir una recompensa si la denuncia da lugar a una sanción de un millón de dólares o más contra la empresa acusada. La Ley de Recompensas para la Recuperación de Activos de la Cleptocracia <sup>153</sup> crea un programa de denuncia de tres años de duración destinado a congelar los fondos que puedan estar conectados con la corrupción de Gobiernos extranjeros y que estén en manos de instituciones financieras o personas físicas estadounidenses en el país en cuestión. En el marco de la Ley de Recompensas para la Recuperación de Activos de la Cleptocracia, el Tesoro puede conceder hasta 5 millones de dólares de los Estados Unidos a cualquier persona que facilite información útil para retener, incautar, decomisar o repatriar dichos «activos robados».
69. La Orden Ejecutiva núm. 62 de Liberia y la Ley de Protección de los Denunciantes de Uganda, de 2010, ofrecen al denunciante una recompensa equivalente al 5 por ciento de cualquier cantidad de dinero que se recupere gracias a la información revelada. En el Ecuador la recompensa puede ser de entre el 10 y el 20 por ciento de los fondos recuperados. En Ucrania, la Ley de Prevención de la Corrupción de 2014 también prevé una recompensa económica del 10 por ciento para incentivar las denuncias de irregularidades. En Indonesia, el Decreto Presidencial 43/2018 recompensa con hasta 200 millones de rupias o el 2 por ciento de la cantidad recuperada en casos de soborno a las personas o comunidades que denuncien actos de corrupción a las fuerzas del orden <sup>154</sup>. Otros países que también han adoptado programas de recompensa son el Canadá, Eslovaquia, Ghana y la República de Corea <sup>155</sup>.
70. Otro incentivo es el derecho a conocer el estado de tramitación de la denuncia, lo que otorga protagonismo a los denunciantes y les permite anticiparse a las posibles consecuencias. Por ejemplo, el artículo 23 de la Ley de Integridad y Prevención de la Corrupción (*Integrity and Prevention of Corruption Act*) de Eslovenia permite a los denunciantes solicitar a las autoridades competentes que les notifiquen «las medidas o líneas de acción adoptadas al respecto». Asimismo, en Zambia y Ucrania la persona denunciante y la autoridad receptora tienen derecho a solicitar un informe de situación a la autoridad encargada de la investigación.

### Mecanismos de ejecución

71. Para hacer cumplir las leyes de protección de los denunciantes es necesario sancionar a quienes las infrinjan. La ejecución de las leyes de protección de los denunciantes requiere procedimientos

---

<sup>151</sup> Terry Morehead Dworkin y Janet P. Near, «A Better Statutory Approach to Whistle-Blowing», *Business Ethics Quarterly* 7, núm. 1 (1997): 1-16, 8.

<sup>152</sup> Estados Unidos, «Foreign Corrupt Practices Act of 1977», 1977.

<sup>153</sup> Estados Unidos, Kleptocracy Asset Recovery Rewards Act.

<sup>154</sup> Suyatno, «A Whistleblowing Culture».

<sup>155</sup> National Whistleblowers Center.

que garanticen que las autoridades competentes tomarán medidas ante la situación denunciada. En algunos casos, también se brinda a los denunciantes la oportunidad de participar en los procedimientos<sup>156</sup>. En el Plan de Acción Anticorrupción del G20<sup>157</sup>, de 2010, se enumeran sucintamente los siguientes mecanismos de ejecución de las leyes de protección de los denunciantes:

- a) la existencia de autoridades de control y fuerzas del orden independientes, dotadas de recursos financieros y humanos suficientes para investigar todas las denuncias de represalias, discriminación o medidas disciplinarias adoptadas contra los denunciantes;
- b) la disponibilidad de mecanismos de revisión judicial que garanticen al denunciante una vista justa ante un órgano imparcial y competente, con pleno derecho de apelación, y
- c) la disponibilidad de vías de recurso y reparación y de sanciones por represalias que deberían, entre otras medidas correctivas, facultar al denunciante para «solicitar al empleador medidas correctivas, incluidas disposiciones cautelares en espera de una vista completa y una compensación económica adecuada si los efectos de las medidas de represalia no pueden revertirse de manera razonable»<sup>158</sup>. Además, se debería establecer una amplia diversidad de sanciones, incluyendo multas, penas de prisión y sanciones penales para los empleadores que tomen represalias contra los denunciantes.

## ► V. Protección de los denunciantes en la práctica

### Resultados de la protección de los denunciantes

72. La mayoría de los Gobiernos evalúan los resultados de sus leyes de protección de los denunciantes en función del número de casos tramitados, la resolución de los procedimientos, las indemnizaciones y los activos recuperados<sup>159</sup>. Por ejemplo, en 2018 el Ministro de Información y Cultura de Nigeria anunció que la Comisión de Delitos Económicos y Financieros había recuperado más de 540 000 millones de nairas (1 500 millones de dólares de los Estados Unidos al tipo de cambio de diciembre de 2018) gracias a la política de protección de denunciantes<sup>160</sup>. El Gobierno de la República de Corea informó de que, en el periodo 2008-2019, la Comisión de Derechos Civiles y Anticorrupción había recuperado 200 000 millones de wones (117,7 millones de dólares de los Estados Unidos al tipo de cambio promedio de 2019) sobre la base de 775 denuncias de corrupción en el sector público y había pagado recompensas por valor de casi 17 282 millones de wones (14,8 millones de dólares de los Estados Unidos) por denuncias de corrupción. Además, había recuperado 113 500 millones de wones (97,4 millones de dólares de los Estados Unidos) como resultado de 6 193 denuncias de actos contrarios al interés público recibidas en el periodo 2011-2019, lo que había dado lugar al pago de recompensas por valor de casi 8 400 millones de wones (7,2 millones de dólares de los Estados Unidos)<sup>161</sup>. El Gobierno

<sup>156</sup> Terracol, 31-49.

<sup>157</sup> OCDE, *G20 Anticorruption Action Plan: Protection of Whistleblowers: Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation*, 2010, párrs. 32-35.

<sup>158</sup> Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, *Resolution 1729: Protection of "whistle-blowers"*, art. 6.2.5.

<sup>159</sup> Por ejemplo, Transparencia Internacional, «*Whistleblower Protection in the European Union: Analysis of And Recommendations on the proposed EU Directive*», Position Paper No. 1, 2018.

<sup>160</sup> Emmanuel Elebeke, «*We've Recovered N540bn through Whistle Blower Policy - Minister*», *Vanguard*, 27 de noviembre de 2018; véase también University O. Edih, «*Economic Gains of Whistle-Blowing Policy in Nigeria: Perspectivas y desafíos*», *International Journal of International Relations, Media and Mass Communication Studies* 6, núm. 2 (2020): 1-13, 9.

<sup>161</sup> República de Corea, *ACRC Korea Annual Report 2019*, 101-102.

también señaló que se habían concedido 71 de las 260 solicitudes de garantía de puesto recibidas entre 2008 y 2019, así como 22 de las 26 solicitudes de protección de la seguridad física de los denunciantes. El organismo responsable solicitó medidas disciplinarias o presentó denuncias de carácter penal en 14 casos de revelación de identidad de entre las 55 solicitudes recibidas <sup>162</sup>. En 2019 el Departamento de Justicia de los Estados Unidos comunicó que había obtenido más de 3 000 millones de dólares en resoluciones y sentencias de causas civiles relacionadas con fraudes y denuncias falsas contra el Gobierno durante el ejercicio fiscal anterior <sup>163</sup>. En el Perú, la divulgación de un vídeo que mostraba a un funcionario de los servicios de inteligencia organizando una trama de sobornos dio lugar a la recuperación de fondos ocultos por valor de 250 millones de dólares de los Estados Unidos <sup>164</sup>.

- 73.** Como respuesta al sonado asesinato de la periodista Daphne Caruana Galizia en Malta, la Comisión Europea puso en marcha una iniciativa destinada a reforzar la protección de los denunciantes, proceso que culminó poco después con la adopción de la Directiva 2019/1937 <sup>165</sup>. En 2006, el Gobierno de Guatemala y las Naciones Unidas constituyeron la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala como órgano independiente para apoyar al Ministerio Público, a la Policía Nacional Civil y a otras instituciones del Estado en la investigación de casos de corrupción y otros delitos sensibles que hasta entonces habían quedado impunes. El acuerdo expiró en 2019 después de que la Comisión hubiera desmantelado varias redes criminales y promovido decenas de reformas jurídicas y constitucionales <sup>166</sup>.

## Continuas dificultades para proteger a los denunciantes

- 74.** A pesar de los éxitos alcanzados en la lucha contra la corrupción, el proceso no ha estado exento de dificultades. Por ejemplo, según un estudio de la UNODC, el número de sobornos cobrados por funcionarios públicos nigerianos aumentó de 82 a 117 millones entre 2016 y 2019 <sup>167</sup>. Según el Gobierno federal y los Gobiernos estatales y territoriales de Australia, los grandes organismos gubernamentales se topan con obstáculos para detectar las irregularidades <sup>168</sup>. También hay falta de voluntad política en algunas jurisdicciones. Por ejemplo, la Presidenta de Liberia dictó la Orden Ejecutiva núm. 43 sobre la Protección de los Denunciantes en 2009 y tuvo que prorrogarla en 2014 como medida transitoria porque el poder legislativo no había aprobado la ley correspondiente. Además, otros grupos de trabajadores quedan excluidos de los estatutos de protección de los denunciantes, a pesar de que los Gobiernos aspiran a establecer una protección sin fisuras <sup>169</sup>. En los Estados Unidos, los empleados de «hospitales, residencias de ancianos y centros de salud

<sup>162</sup> República de Corea, *ACRC Korea Annual Report 2019*, 98-99.

<sup>163</sup> Departamento de Justicia de los Estados Unidos, «Justice Department Recovers over \$3 Billion from False Claims Act Cases in Fiscal Year 2019», 9 de enero de 2020.

<sup>164</sup> Jean-Pierre Brun *et al.*, *Asset Recovery Handbook: A Guide for Practitioners*, segunda edición, 2021, 23.

<sup>165</sup> Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Comisión de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, *Daphne Caruana Galizia's Assassination and the Rule of Law in Malta and Beyond: Ensuring that the Whole Truth Emerges: Report*, 2019.

<sup>166</sup> CIDH, Resolución 1/17; Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, *El papel de la CICIG en la promoción de reformas jurídicas contra la impunidad*, junio de 2019.

<sup>167</sup> UNODC, «Corruption in Nigeria: Patterns and trends»; UNODC, «Corruption in Nigeria: Bribery: public experience and response».

<sup>168</sup> McLaren, Kendall y Rook, 92.

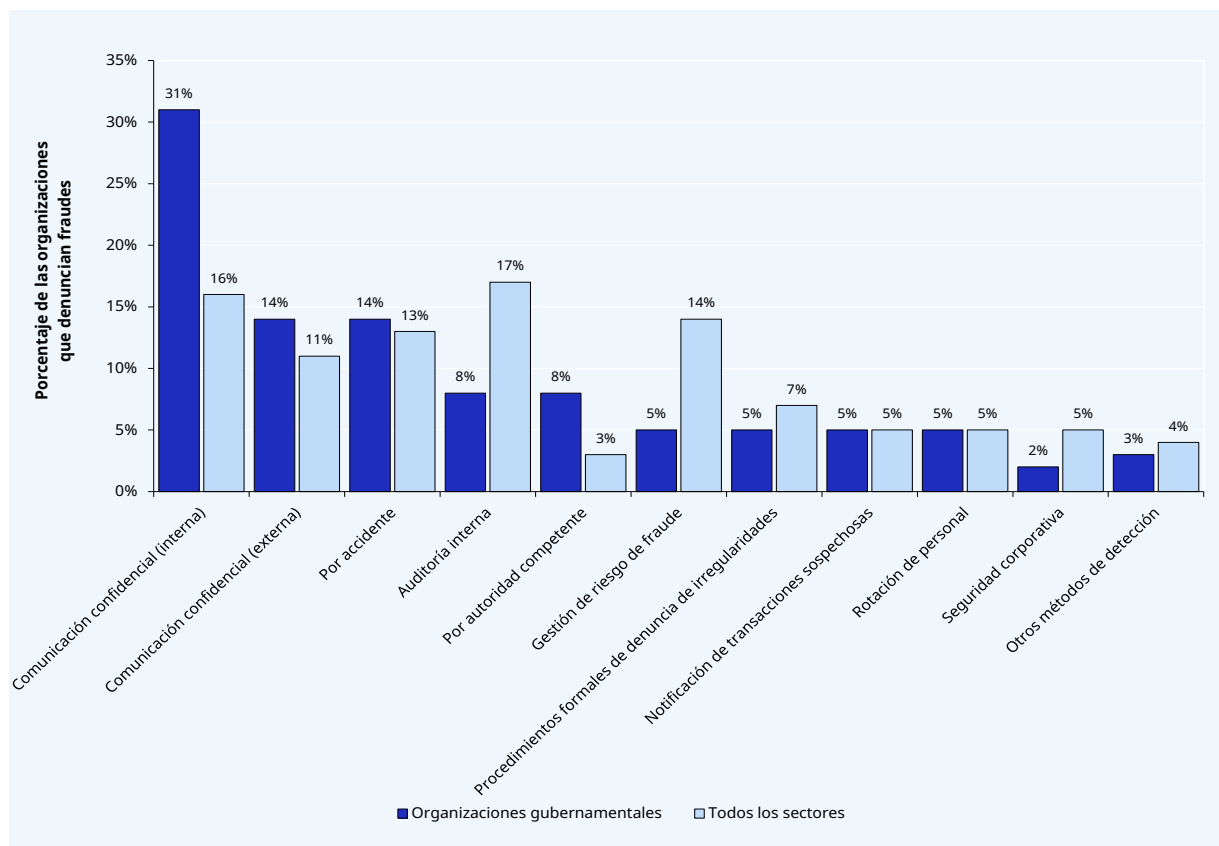
<sup>169</sup> «Si el alcance de la cobertura de las personas protegidas se basara en un enfoque integral, daría garantías de protección no solo a los funcionarios públicos y los empleados permanentes, sino también a los consultores, los contratistas, los empleados temporales, los antiguos empleados y los voluntarios». OCDE, *G20 Anti-Corruption Plan: Protection of Whistleblowers*, párr. 19.



comunitarios no están amparados por la protección federal de los denunciantes si presentan quejas sobre la seguridad de los pacientes o sobre amenazas contra la salud pública»<sup>170</sup>.

75. Como se puede observar en el gráfico 2, los denunciantes informales revelaron seis veces más casos de irregularidades que los que recurren a los procedimientos formales. La frecuencia con que los trabajadores de las instituciones de control realizan auditorías internas es un 50 por ciento mayor que la de quienes siguen los procedimientos formales de denuncia. Los investigadores del estudio estiman que cabe atribuir esta diferencia a «la falta de confianza en los procedimientos formales dentro del sector público que se originan por los malos registros de seguimiento de algunas organizaciones que tratan con ‘whistleblowers’ (informantes)»<sup>171</sup>.

► **Gráfico 2. Métodos de detección del fraude laboral**



Fuente: Price Waterhouse Coopers, *Fraude en el sector público*, 2012, 13.

76. Según se ha observado en las investigaciones sobre este asunto, un obstáculo fundamental para la denuncia efectiva es el miedo a las represalias<sup>172</sup> y la percepción de que no se adoptarán medidas correctivas o de que denunciar es, en general, «demasiado arriesgado»<sup>173</sup>. Más recientemente, algunos funcionarios del Reino Unido expresaron su temor a entorpecer la lucha

<sup>170</sup> Stephen M. Kohn, «Fix the Gaping Hole in Whistleblower Protections: Public Health and Patient Safety», *The Hill*, abril de 2020, 1.

<sup>171</sup> Price Waterhouse Coopers, *Fraude en el sector público*, 2012, 13.

<sup>172</sup> Por ejemplo, Dependencia Común de Inspección de las Naciones Unidas, *Examen de las políticas y prácticas de protección de los denunciantes de irregularidades en las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas*, JIU/REP/2018/4, 2018, párr. 2; ICTUR, «Focus on Tax Justice», *International Union Rights* 25, núm. 1 (2018), 21-23; Fondo Monetario Internacional; Terracol, 1; Fasterling y Lewis, 71-73 y 75.

<sup>173</sup> Rehg et al., 229; véase también la Dependencia Común de Inspección de las Naciones Unidas, párr. 2.

contra la pandemia de COVID-19 <sup>174</sup>, mientras que otros lo atribuyeron a la falta de conocimientos jurídicos y a una cobertura mediática deficiente <sup>175</sup>. En un estudio de 2011 también se sugirió que los trabajadores podrían utilizar nombres en clave, sarcasmos, bromas y chismes como alternativas a la denuncia de irregularidades para reducir el riesgo de represalias <sup>176</sup>. Además, el silencio puede entrañar poco riesgo, pues la corrupción es «generalmente un delito consentido, del que sus víctimas no suelen ser conscientes [...] [y] tiende a estimular el secretismo» <sup>177</sup>. Estas situaciones indican que «la decisión de denunciar no se puede explicar simplemente invirtiendo las explicaciones acerca de la decisión de callar... [D]istintas líneas causales podrían culminar en la decisión de denunciar y distintas líneas causales podrían determinar la decisión de callar» <sup>178</sup>.

- 77.** Los denunciantes también pueden abstenerse de denunciar actividades ilegales si «no existe un procedimiento de consulta previa [en los casos en que] tengan dudas sobre si las irregularidades observadas constituyen un delito más o menos grave» <sup>179</sup>. También ha habido iniciativas destinadas a privar a los funcionarios públicos de las protecciones concedidas a los denunciantes <sup>180</sup>. En una evaluación de la lucha contra la corrupción en ocho países de América Latina se concluyó que «la falta o insuficiencia de los mecanismos de protección a denunciantes o alertadores existentes constituyen desincentivos para la denuncia de actos de corrupción» <sup>181</sup>. Por ejemplo, en virtud de la Ley 25.764 de la Argentina <sup>182</sup>, de 2003, se creó el Programa Nacional de Protección a Testigos e Imputados, que solo puede extenderse a los delitos de corrupción de forma excepcional <sup>183</sup>. A su vez, la Ley 27401 de la Argentina <sup>184</sup>, de 2018, promueve pero no exige la creación de programas de integridad que pueden incluir la protección de los denunciantes.
- 78.** En estudios recientes se ha cuestionado la suficiencia del anonimato y la protección contra las represalias en las leyes de protección de los denunciantes. Por ejemplo, en un estudio mundial de 2021 sobre la protección de los denunciantes se afirma que los empleados «se han expuesto a sufrir represalias pensando que contaban con una auténtica protección, cuando en realidad no había ninguna posibilidad realista de que pudieran mantenerse en el puesto. [...] [Por lo tanto], las víctimas de represalias han sufrido un perjuicio mucho mayor que si no hubiera existido ninguna ley de protección de los denunciantes» <sup>185</sup>. En 2021, el Panel de alto nivel sobre responsabilidad, transparencia e integridad financieras internacionales para lograr la Agenda 2030 añadió que «[n]o basta con mejorar la transparencia y el intercambio de información. En

<sup>174</sup> Jolly y Masters, párr. 2.

<sup>175</sup> Itojong Anthony Ayamba, «Whistleblowing in a Depraved Nigerian Economy: Challenges and Prospects», *International Journal of Social Science Studies* 7, núm. 2 (2019): 1-11, 7.

<sup>176</sup> Hayden Teo y Donella Caspersz, «Dissenting Discourse: Exploring Alternatives to the Whistleblowing/Silence Dichotomy», *Journal of Business Ethics* 104 (2011): 237-249, 244-246, citado en Loyens y Maesschalck.

<sup>177</sup> Madelijne Gorsira, Adriaan Denkers y Wim Huisman, «Both Sides of the Coin: Motives for Corruption Among Public Officials and Business Employees», *Journal of Business Ethics* 151 (2018): 179-194, 181-184.

<sup>178</sup> Loyens y Maesschalck, 2.

<sup>179</sup> Nicole Stolowy y Luc Paugam, «The Protection of Whistleblowers: What Does the Law Say in France and in the US», *HEC Paris*, 27 de enero de 2021.

<sup>180</sup> Por ejemplo, en la Ley de Servicios Públicos de Armenia, de 25 de marzo de 2020, se eliminó la garantía de seguridad de los funcionarios públicos que denuncian concienzudamente las infracciones y actividades ilegales.

<sup>181</sup> Jaime Chávez Alor, ed., *Evaluación Anticorrupción en Latinoamérica 2020*, Lawyers Council for Civil and Economic Rights, 2021, 34.

<sup>182</sup> Argentina, «Programa Nacional de Protección a Testigos e Imputados: Ley 25.764», 2003.

<sup>183</sup> Diego Martínez, *Mecanismos para la denuncia de hechos de corrupción en Argentina*, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, 2009, 19.

<sup>184</sup> Argentina, *Responsabilidad Penal: 27401*, 2018.

<sup>185</sup> Samantha Feinstein y Tom Devine, *Are Whistleblowing Laws Working? A Global Study of Whistleblower Protection Litigation*, Government Accountability Project, 2021, 12.

muchos países, los pormenores de muchos casos graves de corrupción son de conocimiento público, sin embargo, este conocimiento no se traduce en responsabilidad»<sup>186</sup>.

79. Por ello, cada vez es mayor la sensación de que proteger a los denunciantes contra las represalias puede no ser suficiente. Se ha propugnado «una nueva cultura corporativa en la que los ‘informantes’ sean más valorados que acosados»<sup>187</sup>, haciendo hincapié en la importancia de que reciban apoyo de la organización<sup>188</sup>. En la Encuesta Nacional de Ética Empresarial de los Estados Unidos de 2013 se constató que «es mucho más probable que los empleados actúen contra la conducta indebida y que denuncien las irregularidades cuando se sienten a gusto en el lugar donde trabajan y cuando creen tener influencia en el lugar de trabajo»<sup>189</sup>. Un estudio sobre la Ley de Denunciantes de Ghana, de 2006, va más allá al afirmar que una cultura organizativa positiva y protectora «ampara [el] interés [de los denunciantes] en la defensa del erario público, ya que merece la pena dar la vida por una nación que honra a sus héroes [protegiéndolos]»<sup>190</sup>.
80. Otro motivo importante de preocupación es la falta de protección jurídica adecuada para los trabajadores de las instituciones de control. Según se señala en un estudio sobre los auditores del sector público, «la triste realidad es que los auditores del sector público pueden exponerse a represalias —aislamiento, campañas de desprestigio, menoscabo de sus funciones, incluso suspensión de empleo y despido— solo por cumplir con su trabajo. Si los frutos de la auditoría entran en conflicto con la agenda política de la cúpula de una organización, con demasiada frecuencia prevalece la agenda política sobre el criterio del auditor»<sup>191</sup>.

## Dimensiones culturales de la protección de los denunciantes

81. Los datos indican que la cultura —ya sea nacional, institucional y/o de gobernanza— está estrechamente vinculada a la ética en los procesos decisorios de los empleados que sopesan la posibilidad de denunciar actos de corrupción y mala administración<sup>192</sup>. Por ejemplo, según se observó en un estudio<sup>193</sup> sobre la protección de los denunciantes en Singapur, el 56 por ciento de los encuestados denunciarían actos de corrupción aunque no existiera una política de protección de los denunciantes, si bien la disposición a denunciar aumentaría un 36 por ciento si existiera una ley en la materia. La conclusión de ese estudio es que la cultura «influye en la actitud de los empleados de Singapur que contemplan la posibilidad de denunciar una actividad ilícita y, lo que es más importante, en la forma en que la corporación o la institución pública trata la denuncia». En otro país la cultura es uno de los factores que «impiden a muchos ciudadanos y funcionarios públicos denunciar la corrupción»<sup>194</sup>. Denunciar una actividad ilícita se considera un acto hostil en algunas sociedades, lo que puede influir en la decisión de los empleados de

<sup>186</sup> Naciones Unidas, *Integridad financiera para el desarrollo sostenible*, 17.

<sup>187</sup> Sawyer, Johnson y Holub, 86; véase también Banisar.

<sup>188</sup> OCDE, *Committing to Effective Whistleblower Protection*, 68; Nurul Mustafida, «Determinants of Employee Whistleblowing Intentions in Indonesia: Applying Theory of Planned Behavior», *The Indonesian Journal of Accounting Research* 23, núm. 2 (2020): 241-262.

<sup>189</sup> Ethics Resource Center, *National Business Ethics Survey of the U.S. Workforce*, 2013, 38.

<sup>190</sup> Ndebugri y Senzu, 50.

<sup>191</sup> Russell A. Jackson, «Public Sector Auditors Can Face Intimidation, Isolation, Retaliation, Suspension – Even Termination – Just for Doing their Job», *Internal Auditor* 74, núm. 3 (2017).

<sup>192</sup> Masahisa K. Yamaguchi, «Three Essays on Culture and Whistleblowing: A Multimethod Comparative Study of the United States and Japan» (tesis doctoral, Universidad de Hawai en Manoa, 2015); Carr, 157; McLaren Kendall y Rook.

<sup>193</sup> McLaren Kendall y Laura Rook

<sup>194</sup> Maira Martini, «U4 Expert Answer: Overview of Corruption and Anti-corruption in Vietnam» (Anti-Corruption Resource Centre, 2012).

presentar una denuncia y en el trato que esta recibe de las instituciones públicas <sup>195</sup>. En algunas culturas, por ejemplo, las buenas relaciones y la protección de la imagen del superior jerárquico prevalecen sobre la resolución de los problemas <sup>196</sup>. Estos ejemplos demuestran cómo la interacción de las normas culturales con los sistemas de gobernanza influye en las prácticas de denuncia de irregularidades <sup>197</sup>.

82. Otra dificultad estriba en el «déficit de institucionalización» de los países que han heredado sistemas de administración pública de los países colonizadores y que han afrontado esos problemas desde la independencia. Por ejemplo, las antiguas potencias coloniales han adoptado reglamentos de la administración pública que abordan cuestiones éticas basadas en una larga experiencia, algo que no ocurre en el caso de los países que se independizaron recientemente. Estas burocracias relativamente nuevas compiten a menudo con «otros poderes públicos informales más legítimos y viables», en el seno de las instituciones y en la propia sociedad, y no han arraigado en la vida de la gente <sup>198</sup>.
83. Los organismos regionales han reconocido la necesidad de adaptarse a los diferentes contextos. Por ejemplo, cuando se declaró 2018 como el Año de la lucha contra la corrupción en África, la Unión Africana reconoció que el gran desafío era forjar «un compromiso con los enfoques institucionales de lucha contra la corrupción y otros problemas de gobernanza, por un lado, y salvar la distancia entre el establecimiento de normas y su aplicación a través de medidas adecuadas de ámbito local, nacional, regional y continental, por otro» <sup>199</sup>. El Consejo de Europa también reconoció estas dificultades, al afirmar en 2014 que «los Estados miembros no podrán limitarse a aplicar una ley de protección de los denunciantes si el objetivo es alentar a los empleadores a establecer procedimientos internos que permitan a quienes trabajan para ellos plantear problemas de forma temprana y segura» <sup>200</sup>.

## ► VI. Diálogo social relacionado con la protección de los denunciantes

---

84. Los funcionarios públicos en general —y los trabajadores de las instituciones de control en particular— tienen el deber de denunciar las actividades ilegales. Este deber y la necesidad de proteger a quienes lo cumplen forman parte de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos y, por lo tanto, son objeto de diálogo social y, si así lo establece el ordenamiento jurídico, de negociación colectiva. En los puntos de consenso del Foro de diálogo mundial sobre los desafíos que plantea la negociación colectiva en la administración pública (Ginebra, abril de 2014) se declaró que «el diálogo social debería tener por objeto la creación de unas condiciones de transparencia que permitan el desarrollo de una cultura ética en la administración pública que prevenga la corrupción» <sup>201</sup>. Asimismo se concluyó que «el diálogo social, en particular la negociación colectiva y la aplicación de convenios colectivos, puede formar parte de la

<sup>195</sup> McLaren, Kendall y Rook.

<sup>196</sup> Edgar H. Schein, *Organizational Culture and Leadership*, tercera edición (John Wiley & Sons, 2004), 34.

<sup>197</sup> Jiang; McLaren Kendall y Rook

<sup>198</sup> Onyango, 4.

<sup>199</sup> Unión Africana, «30th AU Summit/Note to Editors: African Union to Launch 2018 as the African Anti-Corruption Year...», 2018.

<sup>200</sup> Consejo de Europa, «Protection of Whistleblowers: Recommendation CM/Rec(2014)7 and Explanatory Memorandum», 2014.

<sup>201</sup> OIT, *Informe final de la discusión: Foro de diálogo mundial sobre los desafíos que plantea la negociación colectiva en la administración pública*, 22.

infraestructura que protege la independencia y la imparcialidad de la administración pública». En 2013 la CEACR también había señalado lo siguiente:

La negociación colectiva tiene ventajas para los funcionarios porque es una herramienta de motivación, reconocimiento social y dignidad, pero también para la administración, que pueden encontrar en los compromisos adquiridos con los sindicatos una ayuda para poner en práctica los principios esenciales mencionados que rigen la gestión pública [...] y una herramienta eficaz para una gestión satisfactoria de los recursos humanos, favoreciendo de este modo la calidad de los servicios que se prestan a los ciudadanos <sup>202</sup>.

- 85.** La CEACR añadió que las diferentes formas de diálogo social, como la negociación colectiva y la libertad sindical, son «un instrumento constructivo que favorece la protección de los trabajadores y las trabajadoras —que se encuentran a menudo en posición de vulnerabilidad—» <sup>203</sup>. El Comité de Libertad Sindical de la OIT ha pedido que se proteja a los dirigentes de las organizaciones de funcionarios públicos que denuncien irregularidades o corrupción <sup>204</sup>. En la bibliografía se apunta que la corrupción puede ser «un problema de acción colectiva, lo que significa que cualquier solución altera necesariamente todo el sistema, creando nuevas reglas para un nuevo juego» <sup>205</sup>. La UNODC ha pedido que los instrumentos legislativos se redacten en consulta con las partes interesadas para que sean más eficaces y legítimos, lo que se traduciría en una mayor participación pública. Además, la UNODC advierte que «[e]sta cuestión adquiere más importancia aún, cuando, por razones históricas o de otra índole, el entorno social y cultural es particularmente hostil a la idea de que alguna persona alerte a las autoridades sobre un problema que no la afecta en forma directa» <sup>206</sup>. A este respecto, por ejemplo, la Comisión de Derechos Humanos y Justicia Administrativa, la Agencia Anticorrupción y la Oficina del Defensor del Pueblo de Ghana colaboran con diferentes partes interesadas para aplicar las políticas de protección de los denunciantes <sup>207</sup>.
- 86.** El Consejo de Europa, en su informe de 2014 <sup>208</sup>, afirmó que los sindicatos pueden ser una valiosa fuente de asesoramiento confidencial. En Francia, las organizaciones de la administración pública se han ofrecido a desempeñar esta función y han solicitado que la ley de trasposición de la Directiva de la Unión Europea 2019/1937 las incluya en el proceso de establecimiento de mecanismos de protección, les brinde una protección frente a represalias similar a la que se otorga a los denunciantes y les garantice que no tendrán que revelar sus fuentes <sup>209</sup>. En España, la Asociación Profesional de la Magistratura y la Confederación Intersindical participaron en la

<sup>202</sup> OIT, *La negociación colectiva en la administración pública*, párr. 557.

<sup>203</sup> OIT, *La negociación colectiva en la administración pública*, párr. 226.

<sup>204</sup> Por ejemplo, OIT, [Informe en el que el Comité pide que se le mantenga informado de la evolución de la situación - Informe núm. 391](#), octubre de 2019, caso núm. 3314 (Zimbabue); OIT, [Informe definitivo - Informe núm. 388](#), marzo de 2019, caso núm. 3222 (Guatemala).

<sup>205</sup> Michiel De Vries y Iwona Sobis, «Increasing Transparency is Not Always the Panacea: An Overview of Alternative Paths to Curb Corruption in the Public Sector», *International Journal of Public Sector Management* 29, núm. 3 (2016), 261. Véase también Alfonso W. Quiroz, *Historia de la Corrupción en el Perú* (Instituto de Estudios Peruanos, 2019), 426.

<sup>206</sup> UNODC, *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Guía de recursos*, 14.

<sup>207</sup> Onyango, 16.

<sup>208</sup> Consejo de Europa, «Protection of Whistleblowers: Recommendation CM/Rec(2014)7».

<sup>209</sup> La Maison des Lanceurs d'Alerte, «[Propositions](#)», 2021.

elaboración de normas anticorrupción en Valencia y, por su parte, la Asociación Profesional de Fiscales inició una campaña en favor de la profesionalización de los jueces <sup>210</sup>.

- 87.** El Consejo del Personal Profesional y Directivo Europeo (EUROCADRES) también ha abogado por que las organizaciones de la función pública contribuyan en mayor medida a la protección de los denunciantes, señalando que «los sindicatos ocuparán una posición ideal para negociar las buenas prácticas y lograr que las organizaciones rindan cuentas» <sup>211</sup>. Las organizaciones de trabajadores de la función pública pueden representar a los denunciantes, informarles de sus derechos y evitar que se sientan aislados o temerosos. También pueden plantear preocupaciones colectivas ante los empleadores del sector público, ayudar a proteger el anonimato de los empleados denunciantes, fomentar las mejores prácticas, gestionar conflictos de intereses entre reclamaciones concurrentes y dotar a los denunciantes de la mejor protección posible. La Confederación Alemana de Sindicatos también ha reclamado el derecho de los sindicatos a emprender acciones colectivas y a participar en la investigación judicial de «las infracciones de la legislación, en particular del derecho laboral y social» <sup>212</sup>.
- 88.** Por lo que se refiere a la protección de los denunciantes, la Unión Latinoamericana de Trabajadores de Organismos de Control ha abogado por brindar una asistencia inmediata, desde la fase previa a la denuncia (facilitador independiente), en forma de medidas cautelares (que no obligan a los trabajadores de los organismos de control a demostrar la posible peligrosidad de la situación, dada la naturaleza de sus puestos), investigación, garantías de confidencialidad, imparcialidad e independencia de los facilitadores y procedimientos multinivel. Estos últimos permiten recurrir a vías alternativas cuando la facilitación directa no es posible, o cuando el facilitador se encuentra en una situación de vulnerabilidad y puede sufrir represalias <sup>213</sup>.
- 89.** El diálogo social también puede ser un acicate para sustituir la cultura organizativa basada en la corrupción (por ejemplo, el nepotismo, el soborno y el clientelismo) por una cultura de la ética y la integridad. En un estudio reciente sobre la repercusión del gobierno digital en la denuncia de irregularidades se recomendó que «un programa eficaz de denuncia de irregularidades necesita, entre otras cosas, construir una cultura organizativa de denuncia libre y transparente» <sup>214</sup>. La cultura organizativa se ha definido como «el patrón de presunciones básicas que un grupo determinado ha inventado, descubierto o desarrollado mientras aprendía a hacer frente a sus problemas de adaptación externa e integración interna. Estas presunciones han dado un resultado suficientemente bueno para acreditar su validez y, en consecuencia, se transmiten a los nuevos miembros como la forma correcta de percibir, pensar y sentir en relación con esos problemas» <sup>215</sup>. Las investigaciones sobre este asunto muestran que las personas son más propensas a cambiar de valores durante su primer año de empleo que en cualquier otro momento de su trayectoria profesional, y que «la presión de los compañeros, la influencia de las redes sociales, los códigos sociales y la cultura parecen ser factores más poderosos [en la corrupción]

<sup>210</sup> España, Agencia Valenciana Antifrau, «Aprobación y publicación del Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Agencia», comunicado de prensa, 3 de julio de 2019; «Flash Derecho: catálogo de 25 medidas de lucha contra la corrupción de la Asociación Profesional de Fiscales», *Hay Derecho*, blog, 30 de octubre de 2016.

<sup>211</sup> EUROCADRES, *Mecanismos de denuncia de irregularidades. Guía de buenas prácticas de EUROCADRES*, 2020, 14.

<sup>212</sup> Confederación Alemana de Sindicatos, «Positionspapier: Die Umsetzung der Whistleblower-Richtlinie (Richtlinie (EU) 2019/1937 vom 23. Oktober 2019) in deutsches Recht - Anforderungen aus gewerkschaftlicher Sicht», 7 de diciembre de 2020.

<sup>213</sup> Hugo Buisel Quintana, declaración formulada en la 109.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en nombre de la Unión Latinoamericana de Trabajadores de Organismos de Control, 8 de junio de 2021.

<sup>214</sup> Yelkal Mulualem Walle, «The Impact of Digital Government on Whistleblowing and Whistle-blower Protection: Explanatory Study», *Journal of Information Technology Management* (2020), 2.

<sup>215</sup> Schein, 17.

que la inclinación a mantener un autoconcepto positivo»<sup>216</sup>. Por ello es importante que se integren en un entorno refractario a la corrupción donde los compañeros sean conscientes de esos valores. El diálogo social puede favorecer ese entorno.

90. Además, el diálogo social y la negociación colectiva pueden impulsar la transformación de la cultura organizativa al poner de manifiesto los intereses de los trabajadores, al generar confianza en el propio proceso de cambio entre las partes y al facultar a los trabajadores para que contribuyan a los objetivos de la organización. Un aspecto central de la cultura de lucha contra la corrupción es el de garantizar la legitimidad de los denunciantes dentro de las organizaciones en las que trabajan<sup>217</sup>. Empoderar a los afectados por las irregularidades es parte consustancial de cualquier campaña eficaz contra la corrupción. Esto consiste en «esfuerzos [...] dirigidos a superar las limitaciones normativas del capital social y la cultura cívica y a proporcionar redes de acción colectiva para que quienes luchan contra la corrupción no estén aislados» porque «la voluntad de participar en la lucha contra la corrupción es muy sensible a la confianza interpersonal, a la reciprocidad y a la evidencia de que otros harán lo mismo»<sup>218</sup>.
91. El diálogo social y la negociación colectiva pueden intensificar los esfuerzos destinados a promover una cultura de la integridad y la ética entre los empleados públicos mediante la institucionalización del intercambio bidireccional de información y el mutuo acuerdo de establecer mecanismos de colaboración que mejoren los servicios, así como a través de cláusulas de contratación y selección, gestión del rendimiento, desarrollo profesional y formación, entre otras medidas. Así pues, cabe utilizar las garantías establecidas por el Convenio núm. 151 como herramientas de participación y empoderamiento capaces de fraguar un compromiso duradero de los trabajadores y la dirección con el desarrollo de la organización.
92. Se ha constatado que las organizaciones de trabajadores y de empleadores de algunos países participan en el proceso de elaboración de las leyes de protección de los denunciantes, mientras que otros países imprimen a sus leyes de protección enfoques basados en el diálogo social. Por ejemplo:
- **Francia:** en 2018, 17 organizaciones francesas, entre las que se encuentran varias organizaciones de funcionarios del Estado, crearon la «Maison des Lanceurs d'Alerte», un centro de apoyo a las personas que denuncian irregularidades en aras del interés público. La asociación recibió 300 solicitudes de apoyo hasta diciembre de 2020 y ha prestado ayuda a más de 150 denunciantes<sup>219</sup>.
  - **Namibia:** en 2017, se adoptó la Ley núm. 10 de Protección de los Denunciantes, que confiere a una organización de empleadores representativa y a una organización que represente a sindicatos registrados el derecho a designar cada una de ellas de dos a cuatro miembros del Comité Consultivo de Protección de Denunciantes, y a un miembro del Tribunal de Examen de la Protección de los Denunciantes<sup>220</sup>.
  - **Serbia:** en 2013 el Ministerio de Justicia constituyó un grupo de trabajo con representantes de los principales sindicatos y asociaciones de empleadores, con la finalidad de redactar una ley de denuncia de irregularidades en el lugar de trabajo<sup>221</sup>.

<sup>216</sup> De Vries y Sobis, 262.

<sup>217</sup> Sawyer, Johnson y Holub, 88 y 92.

<sup>218</sup> PNUD e Instituto Internacional del Agua de Estocolmo, 18.

<sup>219</sup> La Maison des Lanceurs d'Alerte, «*Découvrir la MLA*».

<sup>220</sup> Namibia, *Whistleblower Protection Act 10 of 2017*.

<sup>221</sup> Consejo de Europa, *Protection of Whistleblowers: A Brief Guide for Implementing a National Framework*, 2016, 14.

- **Suiza:** en 2021 el Cantón de Ginebra adoptó un nuevo estatuto que protege a los denunciantes de irregularidades. El Consejo de Estado constituye un «grupo de confianza» para recibir denuncias y proteger a los denunciantes. El Consejo nombra a su director o directora tras consultar con las organizaciones representativas de los funcionarios. Asimismo, el convenio colectivo del sector de la salud pública del Cantón de Neuchâtel protege al personal frente a las represalias por revelar actos ilegales <sup>222</sup>.

## ▶ VII. Observaciones finales

---

93. En los últimos decenios se ha reconocido de forma cada vez más rotunda la importancia de fortalecer la administración pública, entre otras cosas afianzando la integridad del sector. La protección de los denunciantes de irregularidades constituye una estrategia laboral imprescindible para lograr ese objetivo. Como se ha mostrado en el presente informe, durante los dos últimos decenios se han realizado esfuerzos considerables en el ámbito internacional, regional y nacional para promulgar leyes y políticas de protección de los denunciantes. Sin embargo, en la práctica, persisten las dificultades. A pesar de la protección, los denunciantes temen las represalias y se enfrentan a entornos laborales que les disuaden de denunciar. Todavía no se comprenden bien muchos aspectos de las motivaciones y razones que subyacen a la corrupción y a la denuncia de irregularidades.
94. En este sentido, el diálogo social puede contribuir a estudiar y formular soluciones para los problemas que todavía dificultan la protección de los denunciantes. Puede dotar a los funcionarios, a sus organizaciones y a los Gobiernos de los mecanismos necesarios para reflejar la diversidad cultural y política de las administraciones públicas nacionales, reformar las culturas organizativas y colmar las lagunas existentes entre la legislación y la política, por un lado, y las normas internacionales de lucha contra la corrupción, por otro. La perspectiva del trabajo decente y el diálogo social pueden ser útiles para promover una cultura de la responsabilidad y la transparencia y una gestión pública intachable en todos los ámbitos, mediante un enfoque integral. Por ejemplo, pueden promover un examen exhaustivo de los requisitos de admisión de denuncias; la protección de la identidad de los denunciantes; la independencia de los mecanismos de notificación y de las instituciones de control; la utilidad de las recompensas, y la necesidad de establecer canales de denuncia externos. Las experiencias examinadas indican que la apreciación del acto de denuncia de irregularidades promueve esos valores tanto desde el punto de vista institucional como individual.
95. El diálogo social, incluida la negociación colectiva, también puede:
- ayudar a definir la corrupción y la denuncia de irregularidades en contextos nacionales específicos;
  - fomentar la investigación sobre las causas de la corrupción y las motivaciones para denunciarla;
  - proporcionar una protección eficaz a los denunciantes;
  - inculcar a los funcionarios públicos una mayor conciencia del valor de los denunciantes y de las protecciones que los amparan;
  - reforzar los programas de integridad;
  - ampliar los conocimientos especializados de los funcionarios públicos, y
  - colmar las lagunas identificadas en los procesos de consultas.

---

<sup>222</sup> Suiza, Cantón de Neuchâtel, «Convention Collective de Travail du Secteur de la Santé du Canton de Neuchâtel», edición de 2022-2025, sección 7.4.



96. Un enfoque internacional del diálogo social podría ayudar a formular medidas integrales de nivel mundial que generen esos efectos y a identificar posibles deficiencias en las normas internacionales de administración pública, trabajo y lucha contra la corrupción. Una adecuada subsanación de esas deficiencias podría reforzar la protección de los denunciantes y promover una cultura mundial de la integridad en las administraciones públicas, especialmente en el ámbito de la protección contra las represalias.
97. Por último, es importante señalar que la protección de los denunciantes no es el único elemento que puede salvaguardar la integridad de las administraciones públicas. Existe una inequívoca relación entre las condiciones de trabajo decentes y las medidas adecuadas de protección para hacer cumplir las normas de ética y transparencia. En 2013 la CEACR observó un vínculo entre la eficiencia de la administración pública y el trabajo decente de los funcionarios <sup>223</sup> El refuerzo de la protección de los denunciantes y la inversión en trabajo decente en el sector de los servicios públicos son premisas fundamentales para garantizar la eficacia, la eficiencia y la integridad de la administración pública.

---

<sup>223</sup> OIT, *La negociación colectiva en la administración pública*, párr. 556.