



CYRUS R. VANCE CENTER
FOR INTERNATIONAL JUSTICE



NEW YORK
CITY BAR



Protección a Denunciantes de Actos de Corrupción en Latinoamérica

ANÁLISIS COMPARATIVO



LAWYERS COUNCIL
for CIVIL & ECONOMIC RIGHTS

La versión digital de este documento se encuentra en el siguiente link <https://bit.ly/VCLCPDL> y código QR:



*Cyrus R. Vance Center for International Justice
y
Comité de Participación Ciudadana, Sistema
Nacional Anticorrupción, México*

Publicación: Noviembre de 2023



PRÓLOGO	1
INTRODUCCIÓN	3
DISPOSICIONES NORMATIVAS INTERNACIONALES	6
1. ARGENTINA	7
2. BRASIL	9
3. COLOMBIA.....	11
4. COSTA RICA	15
5. CHILE.....	17
6. ECUADOR	20
7. MÉXICO	22
8. PANAMÁ.....	29
9. PARAGUAY	32
10. PERÚ	34
11. URUGUAY	37
ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES REGIONALES	40
RECOMENDACIONES REGIONALES	41

Prólogo

En la legislación mexicana vigente se contemplan dos vías para denunciar actos de corrupción, estas son la vía administrativa y la penal. Actualmente se cuenta con un Protocolo de Protección para Personas Alertadoras de la Corrupción de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal¹. Asimismo, el estado de Hidalgo cuenta con una Ley de Protección a Denunciantes y Testigos de Hechos de Corrupción, misma que es de observancia general en todo el estado. Sin embargo, estos instrumentos jurídicos no son suficientes para proteger a los denunciantes y testigos de la corrupción a nivel nacional.

De igual manera, es necesario señalar que los instrumentos jurídicos existentes se enfocan en la denuncia únicamente de faltas administrativas, dejando de lado la protección a denunciantes de delitos de corrupción, que son investigados por las fiscalías anticorrupción, en materia penal la protección a denunciantes de delitos de corrupción es la misma que a los denunciantes de cualquier tipo de delito.

El Informe de seguimiento del estudio de la OCDE sobre integridad en México, del año 2019, propone que México realice una reforma legislativa para garantizar la protección de los denunciantes de actos de corrupción. Y en varios de los instrumentos internacionales es un pendiente que atender.

A pesar de que se cuenta con elementos normativos en la legislación mexicana, específicamente en la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), se reconoce la necesidad de tener una Ley Nacional de Personas Alertadoras en México que ofrezca protección, incentivos o herramientas seguras para los alertadores de corrupción en México, lo cual dará certeza jurídica tanto a los denunciantes, como a quienes las reciben y aquellos que judicializaran, de ser el caso, las mismas.

Entre las recomendaciones se encuentran las de reformar la legislación para garantizar la protección de denunciantes al prohibir explícitamente la separación de su cargo u otro tipo de represalias, especificando las circunstancias bajo las cuales se concede la protección y trasladando la carga de la prueba al empleador para justificar un despido; así como reformar los códigos administrativos, civiles y penales para garantizar castigo y sanciones para quienes ejerzan represalias contra denunciantes.

El Artículo 33 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), dirigido a la protección a denunciantes, nos recuerda que este es un tema pendiente en México y en varios de los Estados Parte, por lo que, desde el Comité de Participación Ciudadana, hemos planeado incorporar al ordenamiento jurídico medidas apropiadas para proporcionar protección contra todo trato injustificado a las personas que

¹ Diario Oficial de la Federación, Protección para Personas Alertadoras de la Corrupción, disponible en

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5603032&fecha=19/10/2020#gsc.tab=0

denuncien ante las autoridades competentes actos relacionados con la corrupción y con los delitos tipificados en nuestro Código penal Federal en consecuencia con la Convención en comento.

En este sentido, este estudio comparativo liderado por el Vance Center, resulta un esfuerzo sobresaliente y útil para conocer tanto las fortalezas de las normativas existentes como las áreas de oportunidad para incorporar en las leyes a crear.

Seguros estamos que esta herramienta ayudará a la construcción de una Ley General de Personas

Alertadoras y Víctimas de la Corrupción, así como del fortalecimiento de protocolos para recibir denuncias en México y la región.

Vania Pérez Morales
Magdalena Rodríguez Castillo

Comité de Participación Ciudadana
Sistema Nacional Anticorrupción
México

INTRODUCCIÓN

LA CORRUPCIÓN SIGUE SIENDO UNO DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS A NIVEL MUNDIAL PARA EL DESARROLLO NACIONAL. La corrupción afecta el goce y disfrute de derechos civiles y económicos, genera discriminación en la implementación de políticas públicas violando derechos humanos e incapacita a las autoridades para llevar a cabo sus funciones de manera plena.

Por estas razones, el *Lawyers Council for Civil and Economic Rights* (Consejo de Abogadas y Abogados para los Derechos Civiles y Económicos, en adelante “*Lawyers Council*”), un programa del *Cyrus R. Vance Center for International Justice* del *Colegio de Abogados de la Ciudad de Nueva York* ha establecido la lucha contra la corrupción como uno de los pilares de su trabajo.

Si bien el combate a la corrupción ha sido una creciente prioridad en la agenda pública de los países de la región, sigue habiendo una discrepancia en la mayoría de los países entre la agenda pública en discurso, y la realidad.

El *Lawyers Council*, ha publicado dos ediciones de la *Evaluación Anticorrupción para Latinoamérica*. Esa Evaluación mapea sistemáticamente y guía esfuerzos legales en Latinoamérica para prevenir y combatir la corrupción. La última edición (2021-2022) incluyó en el mapa del estatus legal y práctica a diecisiete países de la región: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

A diferencia de otros esfuerzos que se enfocan en medir la corrupción o la percepción de la corrupción, el esfuerzo del *Lawyers Council* se aborda desde una perspectiva de la práctica jurídica para analizar los esfuerzos legislativos, regulatorios y el marco institucional para prevenir, sancionar y combatir la corrupción en cada uno de los países. Este documento recoge la visión de la comunidad jurídica dedicada a la práctica anticorrupción desde diversos sectores, incluida la práctica en firmas jurídicas, empresas, academia, organizaciones de la sociedad civil, defensores de derechos humanos, entre otros.

La Evaluación Anticorrupción también incluye un análisis regional y una serie de recomendaciones por país y para la región para fortalecer los esfuerzos anticorrupción.

Uno de los puntos del análisis regional abordó precisamente el tema de la protección a denunciantes:

- En la mitad de los países analizados hay **una falta o insuficiencia de los mecanismos de protección a denunciantes o alertadores** existentes, que constituyen desincentivos para la denuncia de actos de corrupción. La comunidad jurídica consultada comentó la importancia de importar prácticas del sector privado al sector público.

En el mismo sentido, una de las recomendaciones para la comunidad jurídica se enfocó en este punto:

- ✱ Impulsar mecanismos para incentivar la denuncia de actos de corrupción y para la protección a denunciantes y alertadores.

Como parte de los esfuerzos del Vance Center, se produjo el presente análisis comparativo que tiene como finalidad identificar y delinear los esfuerzos normativos en Latinoamérica referentes a la protección de denunciantes en casos de corrupción “*whistleblowers*”².

Como cualquier esfuerzo para una política pública en la región, se debe empezar con un marco normativo base para el desarrollo posterior. A nivel regional, se han visto esfuerzos en brindar protección a los denunciantes, sin embargo, en general la normativa es insuficiente o no brinda una adecuada protección a los denunciantes, dejándoles en estado de indefensión.

Este estudio comparativo visualiza estos esfuerzos de normativa. Desde luego para el éxito habrá que analizar la implementación de esta normativa, pero eso será materia de la siguiente edición de la Evaluación Anticorrupción.

Este análisis comparativo pretende brindar elementos para el desarrollo de normativas en la materia.

Algunos países han avanzado en el desarrollo de la normativa para la protección de los denunciantes. Por ejemplo, Argentina cuenta con la Ley de Protección de Denunciantes de Actos de Corrupción, que establece medidas sólidas de protección y beneficios para los denunciantes.

No obstante, a pesar de estos avances, persisten desafíos que enfrentamos como región latinoamericana en la implementación efectiva de las leyes y mecanismos de protección. Algunos países enfrentan dificultades en términos de aplicación, falta de recursos, corrupción en el sistema judicial y limitada conciencia y confianza en los canales de denuncia.

Es vital que los gobiernos de la región continúen fortaleciendo sus marcos legales y promuevan una cultura de denuncia de actos de corrupción. Lo anterior, no solo entabla una necesidad sino implica brindar capacitación a funcionarios encargados de investigar las denuncias, promover la transparencia en los procesos mediante herramientas tecnológicas y generar conciencia en la sociedad sobre la importancia de denunciar actos de corrupción.

Además, es importante establecer mecanismos de monitoreo y evaluación para garantizar la efectividad de las leyes y políticas de protección a denunciantes. Esto permitirá identificar y abordar las deficiencias existentes, así como compartir mejores prácticas entre los países de la región. Es necesario mencionar que, aunque los documentos normativos sobre la denuncia abarcan diversos delitos, ilícitos e irregularidades de diversa índole, este documento se centra en los relativos a la protección de denunciantes de actos de corrupción.

Finalmente, aunque se han realizado esfuerzos en Latinoamérica, son insuficientes y se requiere continuar con los esfuerzos en la

² De manera general, el *whistleblower* es la persona que revela información sobre alguna irregularidad que puede ser, entre otros, fraude, abuso, corrupción, a alguien que está en la

posición de rectificar o actuar en relación con esos actos. La persona puede estar dentro de la organización o fuera como en el caso de los ex empleados.

materia. Como se señaló, la protección de los denunciantes es esencial para combatir la corrupción, promover la transparencia y la rendición de cuentas en la región.

En países como Estados Unidos de América, alrededor del 90% de las investigaciones por corrupción llegan a las autoridades a través de denunciantes. En Latinoamérica seguimos confiando en las capacidades de las autoridades para descubrir estos casos.

El *Lawyers Council* espera con esta iniciativa que la abogacía latinoamericana busque caminos específicos para el mejoramiento sistémico de la legislación anticorrupción y su aplicación en la región.

El **Vance Center** desea reconocer y agradecer el aporte fundamental de Dentons para la investigación en cada uno de los países, y los aportes y comentarios de Derechos Humanos y Litigio Estratégico Mexicano, A.C. (DLM), Transparencia por Colombia y la Comisión Pro Bono del Colegio de Abogados de Buenos Aires.

DISPOSICIONES NORMATIVAS INTERNACIONALES

INSTRUMENTO	PAÍSES SIGNATARIOS
Convención Interamericana contra la Corrupción, Organización de los Estados Americanos (OEA), 1997.	Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay.
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Organización de las Naciones Unidas, 2005.	Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay.
La Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 1999.	Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Organización de las Naciones Unidas, 2003.	Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay.
Declaración Conjunta de IV reunión de Ministras, Ministros y Altas Autoridades de Prevención y Lucha contra la Corrupción de los países que integran la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) de 25 de noviembre de 2020. Y la Declaración Conjunta de la V Reunión de Ministras, Ministros y Altas Autoridades de Prevención y Lucha contra la Corrupción de los países que integran la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) de 27 de octubre de 2021	Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay.

1. ARGENTINA

El país cuenta con normativa referida a la protección de denunciantes. En este sentido, la ley N° 25.764, promulgada de hecho el 12 de agosto del 2003, creó el Programa Nacional de Protección a Testigos e Imputados. Dicha ley estipula la preservación de la seguridad de testigos e imputados que se encuentren en una situación de peligro para su vida o integridad física, que colaboren de modo trascendente y eficiente en una investigación judicial de competencia federal, relativa a los delitos de privación ilegítima de la libertad (previsto en el artículo 142 bis del Código Penal) y/o secuestro extorsivo (previsto en el artículo 170 del Código Penal)³. Asimismo, a requerimiento de la autoridad judicial, el ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos podrá incluir otros casos no previstos cuando se tratare de delitos vinculados con la delincuencia organizada o de violencia institucional y la trascendencia e interés político criminal de la investigación lo hagan aconsejable⁴. El juez o tribunal a cargo de la causa en que se recibiere la declaración es el encargado de ordenar, de oficio o a petición del fiscal, las medidas de protección referidas en la normativa. La ejecución del programa se encuentra dentro del ámbito del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos y a cargo de un director

nacional asignado por el ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.

Asimismo, la ley N° 27.304, publicada en el boletín oficial el 2 de noviembre del 2016, conocida como ley del arrepentido, prevé que el Programa Nacional de Protección a Testigos e Imputados creado por la ley N° 25.764, alcance a los imputados que colaboren como arrepentidos⁵. Para ser considerado arrepentido y poder obtener la reducción de pena que se estipula en la ley, los partícipes o autores -de ciertos delitos establecidos en la propia ley, artículo 1- deberán brindar información o datos precisos, comprobables y verosímiles durante la sustanciación del proceso del que sean parte⁶.

PROGRAMA DE PROTECCIÓN A DENUNCIANTES.

El Programa Nacional de Protección a Testigos e Imputados busca proteger a aquellos testigos e imputados que se encontraren en una situación de peligro cierto para su vida o integridad física, como consecuencia de su colaboración en una causa penal. Dicha colaboración o aporte debe ser relevante, y debe existir un interés público trascendente en la investigación.

Las divulgaciones protegidas son la identidad, el domicilio y los aspectos laborales. Las medidas especiales de protección, cuando las

³ Artículo 1 de la Ley 25.764.

⁴ *Idem*.

⁵ Artículo 14 de la Ley 27.304.

⁶ Para la procedencia de este beneficio será necesario que los datos o información aportada contribuyan a evitar o impedir el comienzo, la permanencia o consumación de un delito; esclarecer el hecho objeto de investigación u otros conexos; revelar la identidad o el paradero de autores, coautores, instigadores o partícipes de estos hechos

investigados o de otros conexos; proporcionar datos suficientes que permitan un significativo avance de la investigación o el paradero de víctimas privadas de su libertad; averiguar el destino de los instrumentos, bienes, efectos, productos o ganancias del delito; o indicar las fuentes de financiamiento de organizaciones criminales involucradas en la comisión de los delitos previstos en el presente artículo.

circunstancias lo permitan y lo hagan aconsejable, pueden consistir en el suministro de documentación que acredite la identidad bajo nombre supuesto a fines de mantener en reserva la ubicación de la persona protegida y su grupo familiar; cambio de domicilio o alojamiento temporario en lugares reservados; custodia personal o domiciliaria; y el otorgamiento de asistencia a los fines de lograr una reinserción laboral, entre otras⁷.

Las leyes mencionadas no definen el concepto de represalia. Por otro lado, la ley N° 27.401, que establece un régimen de responsabilidad penal aplicable a las personas jurídicas privadas -tanto de capital extranjero como nacional y transnacional, con o sin participación estatal- tiene el objetivo de dotar mayor eficacia a las políticas de prevención y lucha contra la corrupción, a través de la generación de incentivos para que las personas jurídicas prevengan la comisión de delitos contra la Administración Pública por medio de la

implementación de programas de integridad. La ley 27.401, enumera, entre los elementos del Programa de Integridad, “una política de protección de denunciantes contra represalias”⁸, y la Oficina Anticorrupción, mediante la Resolución N° 27/2018, establece un concepto amplio de represalia vinculado a lo laboral, que incluye la remoción del cargo, desvinculación o traslado de sector, cambio de tareas y hostigamiento verbal.

En cuanto a los casos particulares públicos revelados a los fines de comprender dichos factores, la mayoría de ellos refieren a la existencia de un peligro para la vida o integridad física de los testigos o imputados, de conformidad con lo dispuesto por la ley N° 25.764. Los casos particulares en los que se rechazó la inclusión del testigo o imputado al Programa se fundamentaron en que el delito en cuestión no estaba contemplado para el Programa.

⁷ Artículo 5 de la ley 25.764.

⁸ Artículo 23 de la ley 27.401.

2. BRASIL

El marco jurídico brasileño dota de un sistema normativo relevante que regulan los sistemas de denuncia de irregularidades, el alcance de las protecciones, las directrices, las recomendaciones y sus posibles sanciones.

Las leyes de protección de los denunciantes desempeñan un papel crucial a la hora de animar a las personas a facilitar información sobre actividades ilegales, corrupción y delitos. En los últimos años, Brasil ha aplicado varias disposiciones legales para proteger a los denunciantes y promover la transparencia y la rendición de cuentas.

La principal ley que aborda la corrupción en Brasil es la Ley Federal nº 12.846/2013, comúnmente conocida como la "Ley Anticorrupción de Brasil", promulgada en 2013.

Aunque no se centra específicamente en los denunciantes, describe las sanciones administrativas y penales relacionadas con la responsabilidad de las empresas y los posibles resultados de una denuncia exitosa.

En materia de protección al denunciante, la Ley Federal N°. 13.964/2019 ("Ley Anti delincuencia") establece que todas las entidades de la administración pública, así como las empresas del sector privado en asociación con la administración pública, deberán establecer un sistema de denunciantes.

Sin embargo, pueden darse excepciones si la información es relevante para el interés nacional, es decir, si revelar su identidad es necesario para investigar los hechos o si el denunciante ha aceptado que se revele su

identidad. Es importante señalar que no se concederá protección si el denunciante proporciona a sabiendas información o pruebas falsas.

En ese sentido la ley prohíbe lo siguiente:

'V Cualquier forma de represalia o reprimenda contra los denunciantes. Se debe preservar su identidad.

'V Garantiza que los denunciantes no sean objeto de acciones laborales adversas, acoso o discriminación como resultado de sus revelaciones.

'V La administración pública está obligada a ofrecer una protección integral a estas personas, protegiéndolas de todo tipo de represalias y preservando su identidad

Además, los denunciantes gozan de inmunidad de responsabilidad civil y penal y están protegidos contra acciones u omisiones de represalia en respuesta a sus denuncias, tales como despidos arbitrarios, cambios injustificados en las funciones o asignaciones de trabajo, imposición de sanciones, pérdida de remuneración u otros daños financieros, retiro de beneficios y negación de referencias profesionales positivas. Estas protecciones están establecidas en la Ley Federal n.º 13.608/2018, que constituye el Sistema Brasileño de Protección de Víctimas y Testigos y pueden ser utilizadas por los denunciantes en función de las circunstancias específicas de cada caso.

La legislación brasileña considera la práctica de acciones de represalia u omisiones contra los denunciantes como una falta disciplinaria grave que puede resultar en el despido del responsable.

PROCESO DE INVESTIGACIÓN

A raíz de una denuncia, la autoridad competente que reciba el aviso de un posible delito debe iniciar una investigación preliminar para esclarecer los hechos y conocer mejor la situación.

La autoridad pública investigadora llevará a cabo todos los actos necesarios y la diligencia debida para obtener una comprensión clara de las circunstancias. Posteriormente, la autoridad pública investigadora recopilará toda la información, junto con un informe concluyente sobre la existencia de pruebas relacionadas con actos perjudiciales para la administración pública. Esta información será sometida a la decisión de iniciar o no un Proceso Administrativo de Responsabilización "*Processo Administrativo de Responsabilização*" ("PAR") para responsabilizar a la entidad en cuestión de los ilícitos cometidos. La investigación preliminar no debe durar más de 180 días.

Al recibir la investigación preliminar, la máxima autoridad de la entidad implicada en el acto lesivo o, en el caso de un órgano de la administración pública federal directa, el respectivo Ministro de Estado, podrá decidir si inicia el PAR. Si se inicia el PAR, éste analizará y evaluará los hechos conocidos, acusará y citará a

la persona jurídica procesada, y dará un plazo de 30 días para que la entidad presente un escrito de defensa y especifique las pruebas que pretenda presentar.

Tras examinar la defensa y las pruebas, se elaborará un informe en el que se expondrán las sanciones que deben aplicarse y su alcance o, alternativamente, se recomendará el sobreseimiento del caso. Este informe se elevará a la autoridad competente para la instrucción de un procedimiento administrativo específico para la reparación de los daños y perjuicios causados, si existen indicios de que el acto lesivo ha supuesto un quebranto patrimonial para las arcas públicas. Además, se dará traslado a la Fiscalía competente para que investigue otros posibles delitos y pueda emprender acciones penales contra los implicados.

Las posibles sanciones en el ámbito administrativo se enumeran en los artículos 6 y 19 de la Ley Anticorrupción brasileña, incluyendo multas, confiscación de bienes, suspensión o cierre de actividades, y otras. En el ámbito penal, las personas implicadas también pueden ser consideradas responsables y ser procesadas por delitos descritos en el Código Penal brasileño, si son declaradas culpables.

3. COLOMBIA

A pesar de que en Colombia existe una legislación relativa a la protección de servidores públicos y particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, hace falta una ley específica para el reconocimiento, la atención y protección de los denunciantes de la corrupción. Si bien Colombia cuenta con un “Programa de Protección a Testigos, Víctimas, Intervinientes en el Proceso y Funcionarios de la Fiscalía” que fue creado por el Estado y quedó a cargo de la Fiscalía General de la Nación (FGN), esto no es suficiente pues solo atendería a ciertos denunciantes en los procesos penales y no a todo el universo.

En este sentido, la Constitución Política establece que es deber de la Fiscalía General de la Nación, velar por la protección de las víctimas, los jurados, los testigos y demás intervinientes en el proceso penal, la ley fijará los términos en que podrán intervenir las víctimas en el proceso penal y los mecanismos de justicia restaurativa.

El escaso marco normativo contempla que en los procedimientos penales y disciplinarios se establezcan obligaciones sobre la denuncia para los servidores públicos sin contemplar que esto limita la efectividad de la denuncia y deja sin protección concreta a los denunciantes de la corrupción.

DIPOSICIONES NORMATIVAS:

El “Programa de Protección a Testigos, Víctimas, Intervinientes en el Proceso y Funcionarios de la Fiscalía” fue diseñado para otorgar una protección integral y asistencia social, lo mismo que a sus familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero

civil y al cónyuge, compañera o compañero permanente, cuando se encuentren en riesgo de sufrir agresión o que sus vidas corran peligro por causa o con ocasión de la intervención en un proceso penal. En los casos en que la vida del testigo o denunciante se encuentre en peligro, la Fiscalía protegerá la identidad (artículo 67 de la Ley 418 de 1997).

Las personas amparadas por este programa podrán tener protección física, asistencia social, cambio de identidad y de domicilio, y demás medidas temporales o permanentes encaminadas a garantizar en forma adecuada la preservación de su integridad física y moral y la de su núcleo familiar. Cuando las circunstancias así lo justifiquen, dicha protección podrá comprender el traslado al exterior, incluidos los gastos de desplazamiento y manutención por el tiempo y bajo las condiciones que señale el fiscal general de la Nación. Sin embargo, el Estado colombiano ha manifestado dificultades de tipo presupuestal.

Asimismo, no existe protección de FGN per se por el hecho de denunciar corrupción. En el formulario de protección de FGN no aparece la categoría “denunciante”, por lo que se encuentra solamente la opción “otro”. Además, existen dos condiciones para acceder a esta protección: (i) que el riesgo sea extraordinario o extremo y (ii) que la intervención en el proceso penal haya sido “relevante”. En general la normativa que reglamenta la protección de la FGN le dota de autonomía para decidir si otorga o no protección.

Por otra parte, este programa no es atractivo para los denunciantes que quieren permanecer anónimos o que no quieren perder su trabajo, pues esta medida no va en coordinación con medidas de estabilidad laboral. Si el denunciante es trasladado de ciudad por protección, su jefe podría despedirlo por faltar al trabajo. Es un programa pensado únicamente para protección a testigos.

El documento “La Denuncia de Corrupción y la Protección al Denunciante en Colombia” de Transparencia por Colombia (2020) reporta que de acuerdo con el informe de rendición de cuentas de la Fiscalía (2018), el número de denunciantes o testigos protegidos entre 2008 y 2013 no se acercaría a 2.5 por ciento respecto del total de personas protegidas por el Programa y entre 2014 y 2015, sólo 14 por ciento de los casos con decisión positiva de acceso al Programa de protección son relacionados con hechos de corrupción. Entre 2016 y 2017 sólo una persona vinculada fue incluida al programa de protección de víctimas y testigos en casos asociados con corrupción, por lo cual el descenso fue de 24 casos entre 2014 y 2015, a solamente un caso entre 2016 y 2017, situación que no encuentra ninguna explicación en los informes públicos de la Fiscalía General.

Estos resultados se explican, en parte, por los exigentes requisitos de acceso a las medidas de protección. Por un lado, para que se otorgue protección debe existir un proceso penal en curso y un fiscal asignado, pues es este funcionario quien indica la procedencia de la activación de la medida de protección. Por otro lado, los tiempos entre la presentación de una denuncia penal y la asignación de fiscal y el correspondiente radicado dentro del sistema de la Fiscalía puede ser bastante largo, sin contar el

tiempo que le toma al fiscal asignado al caso para examinar el expediente, hacerse un juicio sobre el caso y tomar las decisiones correspondientes.

Lo anterior significa que el programa no contempla medidas de protección para el tiempo anterior o equivalente a la presentación de una denuncia, momento en el cual el denunciante se encuentra en una situación de mayor vulnerabilidad. En efecto, la sola decisión de denunciar puede ser sujeta a amenazas y riesgos para su seguridad. En segundo lugar, no existen medidas específicas para dispensar protección jurídica al denunciante víctima de retaliaciones o algún tipo de acoso laboral o contractual haber presentado la denuncia por corrupción. Ante una situación de acoso o retaliación en el ámbito laboral que pueda enfrentar un denunciante de actos de corrupción se debe acudir ante los mecanismos generales dispuestos para la protección contra el acoso laboral en Colombia, sin que ello implique un suficiente grado de protección jurídica, pues los actos que no son persistentes y repetidos no son acoso y por tanto no son protegidos por esta ley.

Colombia contiene en su norma una prohibición de represalias que prohíben los actos arbitrarios e injustificados de un servidor público contra otro servidor público que haya denunciado hechos de corrupción; dentro de los Programas de Transparencia y Ética Empresarial (PTEE). También es obligatorio para las empresas que (i) hayan obtenido 30.000 SMLV en utilidades o en activos el año anterior; (ii) contraten con el Estado; (iii) hayan realizado transacciones internacionales y (iv) estén bajo inspección y vigilancia de alguna superintendencia (como las entidades financieras).

La Ley 1952 de 2019 (Estatuto Disciplinario) en su Artículo 62 relativo a las faltas relacionadas contra la moralidad pública, establece: “Sin perjuicio de la adopción de las medidas previstas en la Ley 1010 de 2006, cometer, directa o indirectamente, con ocasión de sus funciones o excediéndose en el ejercicio de ellas, acto arbitrario e injustificado contra otro servidor público que haya denunciado hechos de corrupción.” Es decir, se considera falta disciplinaria las represalias contra denunciantes de corrupción que sean servidores públicos. Es importante destacar que no es a cualquier denunciante de corrupción, solo aquellos que sean servidores públicos.

Por otra parte, hay beneficios por colaboración con la autoridad en conductas restrictivas de la competencia, aunque no son necesariamente de corrupción, se refieren a informar a la autoridad en la materia acerca de la existencia de alguna conducta que viole las normas de protección a la competencia, y/o colaboren con la entrega de información y de pruebas de acuerdo con las reglas establecidas en la Ley 1340 de 2009.

Existen otras disposiciones que establecen la adopción de medidas para la protección de víctimas y testigos para miembros de grupos armados (ley 975 de 2005); medidas de prevención, corrección y sanción de acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo (ley 1010 de 2006); y protección de personas, grupos y comunidades que se encuentren en riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa de sus actividades o en relación con su encargo laboral (decreto 4912). En estos supuestos pueden caber los denunciantes de la corrupción, sin embargo, es insuficiente para su debida protección.

Deberes y garantías en la función pública:

'V Denunciar los delitos, contravenciones y faltas disciplinarias de los cuales tuviere conocimiento, salvo las excepciones de ley.

'V Ofrecer garantías a los servidores públicos o a los particulares que denuncien acciones u omisiones antijurídicas de los superiores, subalternos o particulares que administren recursos públicos o ejerzan funciones públicas.

RETOS PARA IMPLEMENTAR LA DENUNCIA

De acuerdo con Transparencia por Colombia, en estudio realizado en año 2017 a partir de la información recopilada a través de entrevistas en distintos sectores sociales como servidores públicos, veedurías u organizaciones sociales, se identifican obstáculos como el desconocimiento de canales y procedimientos para denunciar, y falta de retroalimentación del denunciante respecto del trámite llevado a cabo.

Por su parte, las entidades públicas han desarrollado y multiplicado diferentes mecanismos o canales para que los ciudadanos puedan denunciar hechos de corrupción. Sin embargo, se identifican aún algunos obstáculos como, entre otros, (i) el desconocimiento de los canales de denuncia; (ii) la confusión y el difícil acceso a estos; (iii) la falta de comunicación entre el denunciante y la autoridad receptora; (iv) los altos costos y riesgos para el denunciante; (v) prejuicios y estereotipos hacia mujeres y personas con orientación sexual diversa.

En conclusión, el marco normativo actual es escaso y disperso, por lo que debe legislarse para crear una ley específica para denunciantes de la corrupción. Las medidas de protección deben adaptarse al contexto del país y deberán estar armonizados para no contravenir las leyes y

disposiciones normativas existentes. Se debe contemplar que los denunciantes o alertadores en ocasiones no quieran hacer parte de un proceso penal y que las denuncias de irregularidades no necesariamente sean delitos.

Las medidas de protección deben contemplar las garantías laborales, sin dejar de contemplar que los denunciantes puedan convertirse en testigos de la corrupción, aunque esto no suceda para todos los casos.

4. COSTA RICA

La lucha contra la corrupción es una tarea cuya responsabilidad recae en el Estado, como garante de la tutela de los fondos públicos, y el bienestar de la ciudadanía toda vez, que las consecuencias de las prácticas corruptas redundan en el deterioro de los servicios públicos, y, por ende, de la calidad de vida de la ciudadanía.

La lucha contra la corrupción constituye uno de los pilares para promover el desarrollo en la región, por lo tanto, se han creado diversos mecanismos a nivel nacional como a nivel internacional. Costa Rica ha suscrito diversas convenciones que buscan combatir la corrupción a nivel nacional y así como brindar apoyo a los denunciantes para combatir estos actos.

DIPOSICIONES NORMATIVAS:

Costa Rica ha suscrito varios instrumentos normativos internacionales que buscan potenciar a nivel nacional la lucha contra la anticorrupción, algunas de estas son:

Convención Interamericana contra la Corrupción, Organización de Estados Americanos (OEA), 1997.

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Organización de las Naciones Unidas, 2003.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Organización de las Naciones Unidas, 2005.

Estos instrumentos, se consideran relevantes, por el impacto que han tenido en la legislación costarricense. Además, la Convención de las

Naciones Unidas contra la corrupción y la Convención Interamericana contra la corrupción han generado cambios importantes en nuestra legislación.

Desde que Costa Rica ratificó esta convención, se han venido desarrollando una serie de actividades con el fin de cumplir con los requerimientos que le exigía este instrumento, entre las cuales se pueden citar las siguientes:

1. Promulgación de la Ley número 8422 del 6 de octubre de 2004, Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública; así como su respectivo reglamento mediante el Decreto Ejecutivo No. 34409-MP-J del 19 de marzo de 2008.

2. Implementación por parte de la Contraloría General de la República del Sistema de Información de Registro de Sanciones de la Hacienda Pública (SIRSA), que es un registro de acceso público de todas las sanciones que emite el órgano contralor.

3. Creación de la Procuraduría de la Ética Pública, como órgano garante de la atención de denuncias de actuaciones contrarias a la ética pública.

4. Reformas al Código Penal para introducir delitos específicos de actos de corrupción en la función pública. Estos avances han implicado grandes reformas y reestructuraciones a lo interno del Estado costarricense.

Deberes y garantías en la función pública:

'V el Derecho y Deber de denunciar, El derecho a denunciar lo poseen los

ciudadanos, quienes al conocer un acto de corrupción tienen la potestad de denunciar y el aparato estatal está obligado a facilitarle ejercer dicho derecho.

'V los funcionarios públicos poseen la obligación de denunciar todo acto de corrupción del cual se informen, así lo han establecido instrumentos internacionales.

'V Derechos que le asisten a los denunciantes de corrupción:

V Derechos que le asisten al denunciante:

'V Confidencialidad del denunciante.

'V Protección de los denunciantes.

'V Anonimato y protección de represalias.

Adicionalmente, Costa Rica cuenta con leyes, reglamentos y directrices presidenciales que regulan la materia. Nuestro país tiene la Ley 8422 denominada Ley contra la corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, que entró en vigor el 06 de octubre del 2004.

Además, cuenta con el reglamento de dicha Ley, denominado Reglamento a la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública N° 32333-MP-J que entró en vigor el 29 de abril del 2005. Así mismo, la Contraloría General de la República emitió la resolución de Lineamientos para la Atención de Denuncia presentadas ante la Contraloría General de la República, No. R-DC-82-2020, emitida el 21 de octubre del 2020. Aunado a lo anterior, el Artículo 6 de la Ley 8292, Ley General de Control Interno, el Artículo 8 de la Ley 8422, Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, el artículo 3 de su reglamento.

El Artículo 42, de la Ley 9158, Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contraloría de Servicios y el Artículo 36 de su reglamento; establecen el deber de la Administración Pública y las Auditorías Internas, de conocer y tramitar las denuncias que se presenten, guardar confidencialidad respecto de la identidad del denunciado, el ciudadano y el funcionario que presenten denuncias ante sus oficinas, así como la información, documentación, y otras evidencias de la investigación que se realicen, cuyos resultados puedan originar la apertura de un procedimiento administrativo o una denuncia penal.

Propuesta de modificación a la Leyes y normativas vigentes:

El actual gobierno de Costa Rica busca impulsar un proyecto de ley que establece otorgar una recompensa económica a favor de las personas físicas o jurídicas que denuncien delitos de corrupción nacional y transnacional, una vez en firme la sentencia judicial del delito denunciado.

Lo anterior cuando se cumpla con las siguientes condiciones: a) Se condene por un delito cuya pena de prisión en abstracto sea superior a cuatro años y, b) la información brindada por la persona denunciante fuere oportuna e idónea para permitir la identificación plena del delito, del autor o de los presuntos autores y partícipes.

5. CHILE

Los instrumentos internacionales ratificados por Chile sobre corrupción contemplan medidas generales de protección a denunciantes de corrupción, para no ser afectados en lo laboral y administrativo, protegiendo principalmente a funcionarios públicos.

La información para proporcionar refiere a la o las leyes, regulaciones o políticas de protección de los denunciantes; el alcance de las protecciones ofrecidas a los denunciantes; si dichas leyes, regulaciones y políticas están implementadas; los principales obstáculos para una implementación efectiva y adecuada, y la información disponible sobre casos particulares para comprender los factores que las autoridades utilizan para conceder o denegar la protección.

DIPOSICIONES NORMATIVAS:

Chile es signatario de varios instrumentos internacionales relacionados con la protección de denunciantes, entre los que se destacan:

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC): Chile es parte de esta convención, la cual establece medidas para prevenir y combatir la corrupción, incluyendo la protección de los denunciantes.

Convención Interamericana contra la Corrupción: Chile también es parte de esta convención, que promueve la transparencia, la rendición de cuentas y la protección de los denunciantes en el ámbito de la corrupción.

Si bien la legislación chilena proporciona ciertas garantías y medidas de protección a los

denunciantes, es necesario evaluar su efectividad y aplicación en la práctica. Algunos riesgos detectados son: el desconocimiento de la ley y el canal de denuncias, la falta de resultados efectivos (o la percepción de resultados efectivos) producto de las denuncias, la disuasión de la denuncia generada por las sanciones contempladas en la ley por denuncia falsa, ante el temor de verse sometido a una condena penal.

El desconocimiento de la ley es un riesgo real, ya que actualmente existe una ley que protege al que denuncie actos contrarios a la probidad administrativa, que es la ley 20.205, la cual es de aplicación restringida, no considera un canal de denuncia, con medidas de protección de duración limitada y no contó con mayor difusión.

Chile cuenta con un sistema para la protección de denunciantes en el ámbito penal y otro para el ámbito administrativo.

Ámbito penal:

El sistema penal contempla un mecanismo de protección de denunciantes de carácter general aplicable a cualquier persona que se encuentre en un proceso de investigación o juzgamiento penal por cualquier tipo de delito, y una legislación especial para la protección de denunciantes de corrupción vinculada principalmente al área administrativa.

Esta norma debe relacionarse con otras que la desarrollan, como la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público, N° 19.640, cuyo artículo 17, letra a), inciso segundo, dispone:

Corresponderá al fiscal nacional (...) dictar las instrucciones generales que estime necesarias para el adecuado cumplimiento de las tareas de protección de las víctimas y testigos.

Por esas disposiciones, el Ministerio Público creó una unidad administrativa especial, denominada “Unidad División de Atención a las Víctimas y Testigos en la Fiscalía Nacional y Unidades Regionales de Atención a Víctimas y Testigos” (URAVIT) en cada región de Chile.

Otra norma relevante es el artículo 6, inciso primero, del Código Procesal Penal, que reitera el deber del Ministerio Público de proteger a las víctimas en todas las etapas del procedimiento penal, disponiendo además que los Tribunales tienen la obligación de garantizar la vigencia de los derechos de las víctimas durante el procedimiento. Por su parte, el artículo 78 del Código citado dispone la obligación de los fiscales de adoptar en cualquier etapa de los procedimientos penales medidas de protección para las víctimas de los delitos a fin de facilitar su intervención en los procedimientos. De ser el caso, esta norma faculta a los fiscales a extender estas medidas de protección al núcleo familiar del protegido. Dichas medidas han sido desarrolladas mediante instrucciones administrativas del Ministerio Público, siendo clasificadas en medidas autónomas que no requieren de autorización judicial y medidas que si requieren de autorización judicial

Medidas autónomas de protección:

'V Medidas de protección policial como la vigilancia, entre otras ad hoc
'V Mecanismos o instrumentos de llamados de emergencia implementadas por el Ministerio Público en el domicilio del protegido.

'V Cambio de domicilio temporal o definitivo y cambio de número telefónico.

'V Medidas de protección que requieren autorización judicial:

Cambio de número telefónico.

Entrega de teléfonos celulares.

Medidas cautelares personales como prisión preventiva del imputado.

Prohibición de frecuentar lugares o personas.

Cambio de identidad.

Diversas medidas de protección en el juicio oral, tales como la reserva de la identidad, impedir el acceso u ordenar la salida de personas determinadas de la sala donde se efectuaré la audiencia, privacidad y reserva de la audiencia, entre otros.

Ámbito Administrativo:

En el ámbito administrativo se ha adoptado legislación sobre protección de denunciantes de corrupción. En efecto, existe la Ley Nº 20.205, de 2007, “Que protege al funcionario que denuncia irregularidades y faltas al principio de probidad”.

De acuerdo con esta ley, son denunciables todos los hechos irregulares y faltas al principio de probidad en general. Este principio consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular

El sistema de protección de denunciantes chileno otorga medidas de protección a los posibles denunciantes de corrupción por el sólo hecho de serlo, entre estas están:

- No ser objeto de las medidas disciplinarias de suspensión o destitución.
- No ser objeto de traslado de localidad o de función.
- No ser objeto de calificación por parte del superior jerárquico.

Nuevas reformas:

Durante el mes de julio o agosto del presente año, Chile contará con una ley de protección a los denunciantes de actos contra la probidad o corrupción, que consiste en el proyecto de ley, boletines Nos. 13.115-06 y 13.565-07, refundidos, el cual ya fue despachado por el Congreso Nacional el día 7 de junio de 2023, y pronto a culminar el proceso de control de constitucionalidad por el Tribunal Constitucional, el que luego debe ser promulgado por el presidente de la República.

Algunas medidas adicionales que podrían considerarse para fortalecer la protección a denunciantes incluyen:

- 1) Establecer un régimen de protección más amplio que abarque distintos tipos de denuncias, no solo limitado a la corrupción.
- 2) Proporcionar asistencia legal gratuita y apoyo psicológico a los denunciantes durante todo el proceso.
- 3) Fomentar la creación de programas de educación y concientización sobre la importancia de denunciar actos ilícitos y los derechos de los denunciantes.

6. ECUADOR

La Constitución del Ecuador establece con claridad en su artículo 83 que uno de los deberes de los ecuatorianos es administrar honradamente y con apego irrestricto a la ley el patrimonio público, denunciar y combatir los actos de corrupción. Donde además en los artículos 204 – 206 – 207 y 208 se establece que la función de transparencia y control social tendrá que fomentar e incentivar la participación ciudadana y protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos y prevendrá y combatirá la corrupción.

El Código Orgánico Integral Penal establece que todo ciudadano que en el desempeño de su actividad, conociese de la comisión de un presunto delito de obstrucción de justicia, peculado, enriquecimiento ilícito, cohecho, concusión, tráfico de influencias, ofertas de tráfico de influencias, testaferrismo, sobrepagos en contratación pública, lavado de activos, asociación ilícita, delincuencia organizada, actos de corrupción en el sector privado, acoso sexual, abuso sexual y demás delitos contra la integridad sexual y reproductiva, en especial cuando las víctimas sean niños, niñas y adolescentes, denunciarán dichos actos de manera inmediata a las autoridades competentes.

El Código Orgánico Integral Penal que deberán denunciar quienes están obligados a hacerlo por expreso mandato de la ley, en especial:

1) La o el servidor público que, en el ejercicio de sus funciones, conozca de la comisión de un presunto delito contra la eficiencia de la administración pública.

2) Las o los profesionales de la salud de establecimientos públicos o privados, que conozcan de la comisión de un presunto delito.

3) Las o los directores, educadores u otras personas responsables de instituciones educativas, por presuntos delitos cometidos en dichos centros.

PROTECCIÓN AL DENUNCIANTE:

La normativa de Ecuador establece que la denuncia o información por delitos de peculado, enriquecimiento ilícito, concusión, cohecho, tráfico de influencias, oferta de realizar tráfico de influencias, y testaferrismo; obstrucción de la justicia, sobrepagos en contratación pública, actos de corrupción en el sector privado; así como lavado de activos, asociación ilícita, delincuencia organizada, producción y tráfico ilícito de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización, enriquecimiento privado no justificado, trata de personas, tráfico ilícito de migrantes o sicariato, acoso sexual, abuso sexual y demás delitos contra la integridad sexual y reproductiva, en especial cuando las víctimas sean niños, niñas y adolescentes, por razones de seguridad, podrá presentarse con reserva de la identidad de la o el denunciante.

Donde esta denuncia será registrada con un código alfanumérico especial que identifique a la persona denunciante y con el propósito de preservar la integridad física, psicológica y material, así como las condiciones laborales actuales del denunciante y su familia. Además, se mantendrá un registro cronológico de las personas que intervengan en el trámite de las denuncias presentadas con reserva de identidad,

quienes quedarán impedidas de divulgar cualquier información relacionada con la identidad de los denunciantes, así como aquella que permita su identificación. Adicionalmente la persona que denuncie podrá solicitar el ingreso al Sistema Nacional de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y otros Participantes en el Proceso Penal, y el otorgamiento de una o varias medidas de protección.

En relación con la responsabilidad del denunciante, se establece que el denunciante no es parte procesal dentro del proceso, pero que responderá en los casos de denuncia declarada como maliciosa o temeraria.

Incentivos para denunciar:

'V Se establece que la persona que aporte con elementos probatorios que permitan la recuperación efectiva de bienes, dinero, fondos, activos y beneficios que sean el producto de actividades ilícitas antes mencionada, podrá acceder a una compensación económica proporcional a los recursos económicos que el Estado logre recuperar, hasta un monto de entre el 10 % y máximo el 20 % de lo recuperado. Una vez recuperados los fondos y activos el juez dispondrá la entrega inmediata de los recursos.

7. MÉXICO

México es una república federal integrada por treinta y dos entidades federativas. Salvo por las materias expresamente reservadas a la federación, los poderes ejecutivos y legislativos de los estados y la Ciudad de México pueden emitir normas, en el ámbito de sus respectivas competencias. Excepto por la materia procedimental penal, los mecanismos para denunciar, solicitar la protección a denunciantes y obtener beneficios relacionados con la denuncia y protección, no son facultades exclusivamente reservadas a la federación, por lo que se pueden regular por las entidades federativas.

DIPOSICIONES NORMATIVAS:

México ha firmado diversos instrumentos internacionales relacionados con la protección de denunciantes, entre los que destacan:

1. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) que establece medidas para prevenir y combatir la corrupción, incluyendo la protección de los denunciantes.
2. La Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que recomienda a los países miembros garantizar que existan sistemas fáciles y accesibles para “denunciar a las autoridades competentes presuntos actos de cohecho de servidores públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales, de acuerdo con sus principios jurídicos” y que existan las medidas adecuadas para la protección de estos denunciantes ante medidas discriminatorias o disciplinarias a empleados de los sectores público y privado dichos actos de cohecho en transacciones comerciales internacionales.
3. La Convención Interamericana contra la Corrupción que promueve la transparencia, la rendición de cuentas y la protección de los denunciantes en el ámbito de la corrupción.
4. El Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá (T-MEC) que establece que los estados parte deben adoptar o mantener medidas de protección para las personas informantes de hechos relacionados con delitos asociados con la corrupción en asuntos que afecten el comercio o la inversión internacionales.
5. La Declaración Conjunta de IV reunión de Ministras, Ministros y Altas Autoridades de Prevención y Lucha contra la Corrupción de los países que integran la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) de 25 de noviembre de 2020, por la cual los estados se comprometieron a promover el robustecimiento de las legislaciones nacionales para dar protección a los denunciantes y a los informantes o alertadores (*whistleblowers*) sobre actos de

corrupción, así como proveer de herramientas seguras que garanticen el anonimato y la confidencialidad.

6. La Declaración Conjunta de la V Reunión de Ministras, Ministros y Altas Autoridades de Prevención y Lucha contra la Corrupción de los países que integran la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) de 27 de octubre de 2021, mediante la cual se comprometieron los estados a promover y fortalecer la cultura del cumplimiento normativo (*compliance*) e integridad en el sector público, mediante canales de denuncia seguros, red de contactos en todas las instituciones nacionales, mapas de riesgos, indicadores de desempeño de las políticas anticorrupción, y canales de comunicación internos y externos que permitan socializar y capacitar sobre integridad y lucha contra la corrupción.

El sistema jurídico mexicano no contempla un ordenamiento único que establezca los mecanismos para denunciar contravenciones a la ley, ni para beneficiar y proteger, en su caso, a los denunciantes. No obstante, existen diversas leyes en materias penal y administrativa que prevén la obligación para servidores públicos o la facultad para ciudadanos o ciudadanas, según sea el caso, de denunciar actos irregulares ante la autoridad competente. En ese sentido, en materia de denuncia de hechos de corrupción, México regula un sistema de reporte de faltas en el ámbito administrativo y relativo a la comisión de delitos en el ámbito penal.

Las normas jurídicas en materia penal y administrativa también prevén, en determinados supuestos, beneficios o medidas

de los que pueden ser acreedores aquellos que denuncian alguna conducta indebida o que aportan información. En materia penal, estos beneficios están dirigidos a las personas colaboradoras que aporten información para la persecución penal de la delincuencia organizada, así como para las personas imputadas que aporten información esencial y eficaz para perseguir un delito más grave. En materia administrativa, los beneficios están dirigidos a las personas que hubieren realizado faltas administrativas o se encuentren participando en su realización –inclusive con el objeto de acogerse al beneficio de reducción de sanciones–.

En el ámbito federal, la estructura mexicana para atender los reportes, denuncias, quejas y reclamaciones de los ciudadanos y ciudadanas son los Órganos Internos de Control de los órganos gubernamentales (dependientes de la Secretaría de la Función Pública), la Auditoría Superior de la Federación, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC), la Secretaría de la Función Pública (a través del portal de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción y del de Sistema Integral de Denuncias Ciudadanas (SIDECA), y la Plataforma Nacional de Transparencia del Sistema Nacional Anticorrupción (en vías de implementación).

DEBER DE DENUNCIAR:

En materia penal, conforme al Código Nacional de Procedimientos Penales (“CNPP”), toda persona a quien le conste que se ha cometido un hecho probablemente constitutivo de delito está obligada a denunciarlo ante el Ministerio Público y, en caso de urgencia, ante cualquier agente de la policía. Están exceptuadas de esta obligación

quienes, al momento de la comisión del delito, detentan el carácter de tutor, curador, pupilo, cónyuge, concubina o concubinario, conviviente, parientes por consanguinidad o afinidad en línea recta ascendente o descendente hasta el cuarto grado y en la colateral por consanguinidad o afinidad, hasta el segundo grado de la persona que cometa dicho delito.

En virtud de que el CNPP es un ordenamiento de observancia obligatoria en todo México, por delitos del orden local o federal, es aplicable para las treinta y dos entidades federativas del país, así como para la federación.

En materia administrativa, en términos de lo señalado por la Ley General de Responsabilidades Administrativas (la "LGRA") y por la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (la "LGSNA"), los servidores públicos están obligados a prevenir, denunciar, investigar y sancionar los actos u omisiones que, en el ejercicio de sus funciones llegasen a advertir, que puedan constituir faltas administrativas o hechos de corrupción. Este mandato está dirigido a servidores públicos; no obstante, conforme a la LGRA, los particulares (personas físicas y morales) también pueden presentar denuncias ante las autoridades competentes. Inclusive, dichos particulares pueden presentar denuncias anónimas.

Además, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública también establece la obligación de denunciar el incumplimiento de obligaciones de transparencia, delitos, faltas administrativas y actos de corrupción, a la par que promueve la transparencia y el acceso a la información en el gobierno y los entes públicos.

La LGRA distribuye competencias entre los órdenes de gobierno, y define las responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos y particulares, así como sus obligaciones y sanciones por actos u omisiones en materia de actos de corrupción. Igualmente, dentro de esta Ley se determinaron mecanismos de prevención, denuncia, investigación y sanción de responsabilidades administrativas.

A su vez, la LGRA dispone que la Secretaría de la Función Pública (la "SPF") (o sus equivalentes en las entidades federativas) podrá celebrar convenios de colaboración con particulares que intervengan en contrataciones públicas con la finalidad de orientarlas en el establecimiento de mecanismos de autorregulación que incluyan la instrumentación de controles internos y un programa de integridad que permita asegurar el desarrollo de una cultura ética en la organización.

Dentro de dichos mecanismos, la LGRA mandata que se incorporen mejores prácticas internacionales sobre controles que, entre otros aspectos, incluyan herramientas de denuncia y de protección a denunciantes. No obstante, dichas herramientas de protección a denunciantes no se encuentran previstas en la LGRA, sino que se pueden convenir con la autoridad en atención al principio de la voluntad de las partes.

Asimismo, las dependencias y órganos de la Administración Pública Federal cuentan con unidades administrativas, denominadas Órganos Internos de Control ("OIC"), dependientes de la Secretaría de la Función Pública, los cuales conocen, tramitan y resuelven cualquier presunta falta administrativa posiblemente cometida por un servidor público. (Cualquier

persona, tenga o no el carácter de servidor público).

Beneficios al denunciar en la vía penal:

'V el CNPP establece la procedencia de un criterio de oportunidad en caso de que un imputado aporte información esencial y eficaz para la persecución de un delito más grave del que se le imputa, y se comprometa a comparecer en juicio. En caso de que dicho criterio de oportunidad sea procedente y cumplido por el imputado, se extingue la acción penal.

'V la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada contempla diversos beneficios en el caso de la colaboración en la persecución de la delincuencia organizada. Estos beneficios pueden incluir la no utilización de la información en perjuicio del colaborador, así como la reducción de la pena, dependiendo del tipo colaboración y de la etapa procesal en la que se encuentre el colaborador

'V la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal (la "LFPPIPP") establece ciertas medidas para proteger, entre otras, a víctimas, ofendidos, testigos, testigos colaboradores, peritos, fiscales y policías que intervienen en el procedimiento penal. La LFPPIPP contempla tanto medidas de asistencia, como de seguridad. Las medidas de asistencia pueden ser las siguientes:

Asistencia y/o tratamiento psicológico, médico o sanitario;

Asistencia y asesoramiento jurídico;

Asistencia en gestión de trámites;

Apoyo económico;

Implementación de otras medidas para garantizar la asistencia física y psicológica de las personas.

Las medidas de seguridad bajo la LFPPIPP incluyen, entre otras, de vigilancia, custodia policial y reubicación de domicilio.

En materia administrativa, la protección de denunciantes no se encuentra prevista

expresamente en la legislación federal o en reglamentos federales. No obstante, existen otras normas secundarias la Administración Pública Federal que contemplan derechos y beneficios para aquellas personas que denuncian alguna conducta indebida de servidores públicos y/o particulares.

Si bien no revisten el carácter de Ley o Reglamento, la Secretaría de la Función Pública, dependiente del ejecutivo federal, emitió dos acuerdos que establecen derechos y medidas de protección a denunciantes. Los "Lineamientos para la Promoción y Operación del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción" (los "Lineamientos") que contemplan derechos y medidas de protección a personas alertadoras, y el "Protocolo de Protección para Personas Alertadoras de la Corrupción" que establece la metodología para evaluación de riesgo y determinación de medidas de protección para salvaguardar la integridad de las personas alertadoras.

A partir de ellos, el Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción se encuentra a cargo de la SFP, aunque dicho programa tiene alcance solo a nivel de la Administración Pública Federal. Para ello, los Lineamientos contemplan medidas de protección a favor de las personas alertadoras, las cuales pueden ser preventivas, individuales, psicosociales, laborales, colectivas y/o de seguridad. No obstante, no se consideran beneficios o incentivos para los denunciantes.

Por otro lado, la Ley Federal de Competencia Económica establece beneficios para los agentes económicos que, entre otros, hayan incurrido o estén incurriendo en una práctica monopólica o hayan coadyuvado, propiciado, inducido o

participado en la comisión de prácticas monopólicas absolutas, siempre que (i) dicho agente económico sea el primero en reportar y aporte elementos de convicción suficiente y que, a juicio de la autoridad, permitan iniciar un procedimiento de investigación; (ii) coopere en forma plena y continua en la sustanciación de una investigación y, en su caso, en el procedimiento seguido en forma de juicio; y (iii) realice las acciones necesarias para terminar su participación en la práctica violatoria.

A nivel de las entidades federativas destaca la “Ley de Protección a Denunciantes y Testigos de hechos de Corrupción para el Estado de Hidalgo”. Esta ley establece medidas de protección para hechos de corrupción en materia administrativa, pero también considera a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, pues establece como “hechos de corrupción las acciones u omisiones cometidas por particulares vinculados a faltas administrativas graves en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas”. Asimismo, los sujetos de la Ley son servidores públicos, personas físicas y personas morales.

Las medidas de protección contempladas para un servidor público son: i) la reserva de datos personales, ii) protección policial, iii) cambio de dependencia o área administrativa, iv) traslado a su centro de trabajo; v) utilización de procedimientos, mecanismo, o tecnologías que eviten la participación física del sujeto de protección en diligencias; vi) atención psicológica; vii) en caso de que el sujeto de protección se encuentre privado de la libertad, se le requerirá al superior jerárquico del titular del centro de reclusión, garantice la integridad del mismo; viii) restricción personal, consistente en que el sujeto de protección no podrá ser

molestado en su persona, de manera directa o indirecta, ya sea por el imputado, superior jerárquico o subordinados; ix) restricción perimetral, consistente en que el o los servidores públicos imputados no podrán acercarse al sujeto de protección en un perímetro determinado por la autoridad que decrete la medida; y x) la preservación de sus condiciones laborales.

Las medidas de protección para las personas físicas -no servidores públicos, y las personas morales, que aporten información relacionada con hechos de corrupción, incluyendo a los familiares de la persona protegida hasta el tercer grado por consanguinidad o afinidad, incluyen las medidas i), ii), v), vi), vii), viii), asimismo el señalamiento de sede diferente a su domicilio para las notificaciones propias al proceso de investigación; la restricción territorial, consistente en que el o los servidores públicos imputados no podrán acercarse al sujeto de protección en un perímetro determinado por la autoridad que decrete la medida; y si el sujeto de protección tiene una relación contractual con la Administración Pública, se garantizarán los términos contractuales, no pudiendo concluir de manera anticipada el contrato a consecuencia de la denuncia, así mismo podrá ser susceptible de solicitar medidas de protección mientras esté participando en un procedimiento.

Otro punto a destacar es el Registro de Personas Protegidas que incluye los datos personales del sujeto protegido, la medida de protección otorgada, la autoridad que decreta la medida de protección, vigencia y números de expediente de la medida de protección y de la investigación del acto de corrupción, así como la autoridad que ejecuta la medida.

En el estado Nuevo León existe la “Ley para Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de Servidores Públicos del Estado de Nuevo León”. Esta ley tiene como objeto facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción de servidores públicos en materia administrativa y penal, y proteger al servidor público o a cualquier persona que denuncie o testifique sobre dichos actos.

Esta ley incorpora la figura de “Denuncia de actos de hostilidad” que establece que ningún servidor público podrá ser sometido injustificada e ilegalmente a destitución o remoción, demora de ascenso, suspensión, traslado, reasignación o privación de funciones, calificaciones o informes negativos, así como tampoco a la privación de derechos como consecuencia de haber denunciado o pretender denunciar actos de corrupción; también contiene la “Denuncia al superior jerárquico” y la “Denuncia o testimonio de hechos falsos”. Destaca también que en cuanto a beneficios se contempla el otorgamiento de recompensas económicas.

Las medidas de protección incluyen un programa de protección a denunciantes y testigos de actos de corrupción, la protección de su integridad, bienes, derechos, así como la conservación de sus condiciones laborales. La mencionada ley establece que los titulares de Órganos y Dependencias del Poder Ejecutivo del Estado están obligados a “velar por la protección de los derechos de quienes denuncien actos de corrupción”. Las medidas básicas de protección son: la asistencia legal para los hechos relacionados con su denuncia, la reserva de su identidad. También se incluyen medidas excepcionales como las de protección laboral que contemplan traslado de dependencia administrativa o centro de trabajo, licencia con

goce de sueldo y otras que considere la autoridad.

RECOMENDACIONES:

La regulación en materia de protección a denunciantes a México resulta deficiente en relación con el contenido de tratados y recomendaciones internacionales (particularmente en materia administrativa), pues no permite que los denunciantes de corrupción tengan los incentivos suficientes para reportar esas conductas, ni están disponibles, en términos reales, medidas de protección efectivas que los protejan contra actos de intimidación o represalia ante el contexto actual de violencia y seguridad en México. A la par, no se contempla la reparación del daño por actos de corrupción.

Se recomienda articular y uniformar las formas y procedimientos de recibir denuncias dependiendo del tipo de entidad en la que se interponga. Es necesario considerar recuperar la confianza ciudadana en las instituciones y fortalecer la cultura de la denuncia proveyendo de mecanismos efectivos y eficientes para la denuncia y protección a denunciantes a través de una norma de carácter federal con procesos de coordinación interinstitucional orientados a lograr una aplicación efectiva que otorgue la protección necesaria y garantice la seguridad de los denunciantes.

Al mismo tiempo, debe considerarse promover y establecer medidas, sistemas de incidencia pública para generar incentivos a efecto de mejorar las condiciones para el reporte de irregularidades y actos de corrupción.

México tiene un importante marco normativo de referencia sobre la protección a denunciantes. Tanto a nivel nacional, como internacional, ya se

tienen referentes que se recomienda retomar para la elaboración de la legislación federal faltante de protección a denunciantes. Las medidas de protección pueden compararse con las legislaciones de los otros países de la región y considerar aquellas que se puedan incorporar. Sobre los riesgos es importante considerar los ya

existentes en la región, así como los propios. También se recomienda considerar el marco normativo internacional referente al Tratado de Libre Comercio (T-MEC) ya que es un punto importante de referencia y colaboración sobre la experiencia de los demás países en cuanto a la protección de denunciantes.

8. PANAMÁ

Actualmente Panamá no cuenta con una legislación específica sobre medidas de protección para denunciantes de delitos contra la administración pública, motivo por el cual se aplican las normas establecidas en el Código de Procedimiento Penal (Ley 63 de 28 de agosto de 2008).

En Panamá se establecen medidas de protección que requieren autorización del Juez de Garantía y medidas de protección que no requieren autorización judicial, estas medidas buscan la protección de víctimas, testigos, peritos y cualquier interviniente en el Proceso Penal, como es el caso del denunciante, que pese a no recibir el delito directamente, su testimonio es fundamental para las investigaciones por parte del Ministerio Público, razón por la cual son amparados por las medidas señaladas en los Artículos 332, 336 y 404 del Código de Procedimiento Penal.

“Artículo 332. Medidas de protección. Para salvaguardar la integridad de las víctimas, los testigos, los peritos y otros intervinientes en el proceso penal, podrán adoptarse las siguientes medidas de protección:

'V Omitir cualquier dato de identificación de la persona.

'V Fijar, a efectos de citaciones y notificaciones, la oficina que la ley señale, como domicilio del sujeto protegido.

'V Mantener reservada la identidad del testigo, profesión, domicilio y/o lugar de trabajo.

'V Ordenar que las personas protegidas sean conducidas a cualquier lugar donde hubiera de practicarse alguna diligencia o a su domicilio, de la manera que disponga la oficina de protección a víctimas, testigos, peritos y demás intervinientes en el proceso penal.

'V Ordenar que el acusado o sus familiares o el público no estén en la sala al momento del interrogatorio.

Entre algunas otras adicionales se encuentran las siguientes:

1. Interrogar a los testigos mediante la utilización de medios tecnológicos para facilitar el interrogatorio, como videoconferencia, circuito cerrado o cualquier otro de similar tecnología.

2. Ordenar que el acusado o sus familiares o el público no estén en la sala al momento del interrogatorio.

3. Autorizar que el menor de edad, el adulto mayor y el incapacitado, al momento de rendir el testimonio, pueda ser acompañado por un familiar o una persona de su confianza a condición de que no influya en su testimonio.

4. Impedir que la persona protegida sea fotografiada o se capte su imagen por cualquier otro medio.

5. Conceder fuero laboral para evitar que la persona sea destituida, trasladada o desmejorada en las condiciones de trabajo.

6. Facilitar la salida del país y la residencia en el extranjero de las personas protegidas, cuando las medidas antes señaladas sean insuficientes para garantizar su seguridad.

7. Cualquiera otra medida que determinen las leyes.”

La ley panameña concede otras medidas de protección establecidas, para salvaguardar la

integridad de las víctimas, los testigos, los peritos y otros intervinientes en el proceso penal, y la ley determina que se podrán aplicar las siguientes:

1. Entrega de celulares o teléfonos móviles.
2. Refuerzo de seguridad en los domicilios, en muros, puertas, ventanas y demás.
3. Protección policial permanente o mientras se mantengan las circunstancias de peligro.
4. Reubicación o cambio de lugar de residencia, ya sea temporal o permanente.
5. Entrega de alarmas personales.
6. Cambio del número telefónico de la persona protegida.
7. Cambio de lugar de trabajo o centros de estudio.
8. Reubicación del colaborador o testigo recluso en ambientes carcelarios que garanticen su seguridad e integridad física.
9. Cualquiera otra que determinen las leyes.

Estas medidas no requieren autorización judicial.”

Así mismo, existen medidas de protección de testigos, víctimas y colaboradores. Fuera de los supuestos previstos en el Código de Procedimiento, cuando exista riesgo para la vida o integridad física del testigo, víctima, colaborador o cualquiera otra persona que intervenga en el proceso penal, en la audiencia se tomarán las medidas de protección necesarias para reducir o eliminar las posibilidades de que sufra perjuicio. Estas medidas se hacen extensivas a favor del cónyuge o conviviente, ascendientes, descendientes o hermanos.”

AUTORIDADES ENCARGADAS DE LOS PROGRAMAS DE PROTECCIÓN:

Las primeras autoridades encargadas de promover las medidas de protección dentro de los Procesos Penal en materia de Delitos contra la Administración Pública son los Fiscales encargados de las investigaciones del caso las cuales deberán ser aprobadas por el Juez de Garantía de conocimiento.

Es de suma importancia mencionar que Mediante Resolución No. 49 del 30 de diciembre de 2009 de la Procuraduría General de la Nación, se crea la Secretaría de Protección a Víctimas, Testigos Peritos y demás intervinientes del proceso penal (SEPROVIT), reestructurada mediante la Resolución No. 15 de 25 de marzo de 2014 de la misma institución, dicha secretaría tiene como objetivo delinear las políticas institucionales para la asistencia y protección a víctimas, testigos, peritos y demás intervinientes en el proceso penal.

CONSIDERACIONES PARA LA APLICACIÓN DE MEDIDAS PROTECCIÓN:

Las referencias para conceder o denegar la protección son las establecidas en la Guía de Santiago sobre protección a víctimas y testigos, podemos mencionar que la existencia de diferentes clases de víctimas, testigos y denunciantes, supone distintos tipos de riesgos y necesidad de protección, lo que determina que tengan un papel distinto, tanto en la fase de investigación, como durante la tramitación del proceso, con expectativas diferenciadas ante el Ministerio Público, que debe adaptar su intervención a las diferentes etapas del proceso.

La Ley 15 de 10 de mayo de 2005, por la cual se aprueba la Convención de las Naciones Unidas

contra la Corrupción, adoptada en Nueva York el 31 de octubre de 2003, en su artículo 33 de la Ley 15 de 2005, establece que los estados signatarios deben establecer protocolos para medidas de protección de los denunciantes de los delitos contra los bienes del Estado y administración, motivo por el cual mediante la Resolución No. 32 de 7 de abril de 2015, emitida por la Procuraduría General de la República, se establece el Protocolo de Actuación de la Unidad de Víctimas, Testigos, Peritos y demás intervinientes en el proceso penal del Ministerio Público

El objetivo principal de protocolo es estandarizar los procesos de actuación de las Unidades de protección a víctimas, testigos, peritos y demás intervinientes en el proceso penal, estableciendo los protocolos que deben seguir los miembros del Ministerio Público para la protección de los participantes del Proceso Penal, enfocados en los principios del respeto por los derechos humanos, interés del menor, abordaje interdisciplinario, no discriminación, resguardo de la privacidad y la no revictimización.

RECOMENDACIONES:

Actualmente Panamá, no cuenta con mecanismos para incentivar las denuncias por Delitos contra la Administración Pública, motivo por el cual como recomendaciones se plantea:

- 1) Establecer programas para crear conciencia sobre la importancia de las denuncias de los delitos contra administración pública, así como denunciar cualquier acto de corrupción.
- 2) Aprobar leyes que incentiven a la denuncia de delitos contra administración pública mediante recompensas y estableciendo medidas de protección para dichos denunciantes, en Panamá se ha presentado ante la Asamblea Legislativa el Anteproyecto de Ley 306, que luego es denominado como Proyecto de Ley 195, el cual busca adoptar medidas de protección para quienes denuncien delitos contra la administración pública y crear incentivos para los denunciantes de esos delitos.

A la fecha el proyecto solamente ha sido aprobado en Primer Debate, faltando aún dos debates ante el pleno de la Asamblea Nacional, por lo que aún no se considera una Ley vigente en la república de Panamá

9. PARAGUAY

En Paraguay no existe una regulación jurídica expresa sobre procedimientos de “Delación Premiada” o “Colaboración Premiada”, ni en forma de disposición de ley, de decreto del Poder Ejecutivo, de Resolución Ministerial, etc.

La Delación Premiada es un instituto presente en varias jurisdicciones del Derecho Comparado, con gran éxito en las jurisdicciones de “*Common Law*”; lo cual manifiesta la influencia de la tradición jurídica anglosajona a los ordenamientos procesales de corte de Derecho Civil de Latinoamérica.

Es decir, actualmente no existen incentivos suficientes que motiven a que un partícipe de un Hecho Punible (delator o “*whistleblower*”) declare (o confiese) a las autoridades pertinentes la participación sustancial de los otros copartícipes en el mismo Hecho Punible o en una cadena de hechos punibles bajo el formato de un Cartel u Organización Criminal.

Sin embargo, la figura de “Delación Premiada” o de *plea bargain* como se la conoce en el sistema judicial americano, no es algo ajeno al ordenamiento legal paraguayo.

En efecto, la figura del “Informante” (como sinónimo jurídico de “delator”) ya era conocida en el Paraguay desde la promulgación de la ley 1881 (que modificó y amplió la ley 1340/1998 “Que reprime el tráfico ilícito de estupefacientes y drogas peligrosas y otros delitos afines) del año 2012, que introdujo como medios de investigación a los Informantes (art. 97), así como a las “Entregas Vigiladas” y “Agentes Encubiertos”.

Si bien dicha ley estableció por primera vez en forma expresa la figura de la “colaboración premiada” en su art. 6 (denominado “Beneficio por la colaboración eficaz”), lo cierto es que esta figura nunca fue objeto de reglamentación en disposiciones normativas de inferior jerarquía o a través de las reglas del procedimiento penal.

En el sistema penal paraguayo, y en general en todo sistema penal, hay que diferenciar las siguientes figuras una de otra:

✓ Colaboración o delación premiada.

✓ Los atenuantes.

Los atenuantes, así como los agravantes, son posibles modificaciones del tipo legal descrito en una ley. O sea los atenuantes o los agravantes son circunstancias que mitigarían, disminuirían o ampliarían la responsabilidad del sujeto acusado en un hecho punible y esto determinaría la medición de la pena, en cambio la delación premiada es un acuerdo alcanzado entre el investigado (acusado o condenado) por la comisión de un Hecho Punible y el Estado, titular del ius puniendi a través del Ministerio Público, en el cual, a cambio de la confesión o la prestación de información relevante, se ofrecen al presunto delincuente determinados beneficios, que pueden consistir en la rebaja de la pena o incluso su remisión total en los casos de colaboración especialmente importante o en el retiro de la acusación con el consiguiente sobreseimiento de la causa o en la decisión de no acusar al delator.

Pero como la Delación Premiada no está consagrada en el Código Procesal Penal, ninguna autoridad paraguaya en el marco de una

investigación criminal (del Ministerio Público o del Poder Judicial) podrá aplicar la Delación consagrada para algunos hechos punibles en la ley de fondo (tráfico de estupeficientes, secuestro) pues aplicar un procedimiento que no está contemplado en la ley procesal penal podría significar extralimitación de funciones y violación al principio de legalidad administrativa, reconocido en la Constitución y en la ley .

Por ende, al no existir de forma reglamentada o expresa el instituto legal de la Delación Premiada en las leyes rituales de Paraguay (Código Procesal Civil, Código Procesal Penal, Ley de Procedimientos Administrativos), no puede hablarse de una “protección” a los delatores, pues no puede protegerse (o desprotegerse) lo que jurídicamente no existe.

Por otro lado, si bien no se cuenta con una ley específica, existe la Ley No. 1562/ 2000 Orgánica del Ministerio Público, en donde se menciona que el Ministerio Público protegerá a quienes colaboran con la administración de justicia y puedan sufrir algún daño, y menciona un programa de protección a testigos. Si bien no se menciona a los *whistleblowers*, sí se hace referencia a su definición; así la ley establece que “El Ministerio Público protegerá a quienes por

colaborar con la administración de justicia corran peligro de sufrir algún daño, en especial cuando se trate de hechos punibles vinculados con la criminalidad organizada o relacionados con abusos de poder o violaciones a los Derechos Humanos”. Destaca así que el abuso de poder es parte intrínseca de la corrupción, y los denunciantes de corrupción forman parte de las personas que colaboran con la administración de justicia.

Asimismo, la ley N° 1286/98 Código Procesal Penal de la República del Paraguay establece la definición de denuncia, la obligación de denunciar; por ejemplo, es obligatorio para las personas que tengan a su cargo “el manejo, la administración, el cuidado o control de bienes o intereses de una institución... siempre que conozcan del hecho por el ejercicio de sus funciones.”, pero también se exonera de la obligación de denunciar cuando se trate de un “cónyuge, conviviente, ascendiente, descendiente, hermano, adoptante o adoptado, a menos que el hecho punible haya sido ejecutado en perjuicio del denunciante o contra las personas que legalmente represente, o contra una persona cuyo parentesco sea igual o más próximo”.

10. PERÚ

La corrupción es un fenómeno que repercute negativamente en la gobernabilidad del país, en la confianza en las instituciones, así como en los derechos de las personas y en los intereses jurídicos protegidos. Este fenómeno opera en diferentes ámbitos, entendidos como social, político y económico.

Las consecuencias perjudiciales de la corrupción pueden provenir de supuestos complejos, generando incluso la propagación transfronteriza a otros países, generando redes criminales, cuyo objetivo es aprovechar o abusar de la debilidad institucional y de aquellos sectores frágiles para frenar la toma de decisiones.

La lucha contra la corrupción proviene de un mandato de nuestra Constitución, que ha sido reafirmado por nuestro Tribunal Constitucional en diferentes pronunciamientos. No es sólo una misión del Estado peruano, sino también del ámbito internacional, para lo cual el Perú ha suscrito determinados instrumentos con este propósito.

En tal sentido, procedemos a enumerar los instrumentos nacionales e internacionales que el Estado peruano ha contemplado para la lucha contra la corrupción:

1. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.
2. Convención Interamericana contra la Corrupción.

3. Apoyo a la Comisión Nacional de Lucha contra la Corrupción y Fomento de la Ética y Transparencia en la Administración Pública.

Estos instrumentos jurídicos han permitido al Estado peruano desarrollar y nutrir mejor su Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, elaborada por la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, entidad adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Se estableció la importancia de implementar mecanismos legales que faciliten y contribuyan a la investigación, garantía de protección e imposición de sanciones en relación con la presunta corrupción de funcionarios públicos. No sólo esto, sino también la necesidad de implementar herramientas de prevención para la mitigación de riesgos y la difusión de una cultura anticorrupción. Asimismo, estos instrumentos exigieron al Perú contar con herramientas y procedimientos que garanticen medidas de protección para aquellas personas que, contribuyendo a la lucha contra la corrupción, denuncien dichos actos.

En este contexto, el Estado peruano emitió ciertas disposiciones normativas que son consistentes con las herramientas internacionales, y a su vez, facilitan la identificación de hechos de corrupción, así como una adecuada investigación con las garantías necesarias, a fin de hacer efectiva la lucha contra la corrupción

DIPOSICIONES NORMATIVAS:

Las principales disposiciones normativas de Perú son los siguientes:

- Ley de Fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control - Ley N° 30742.
- Ley que crea la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción - Ley N° 29976, y su reglamento.
- Estrategia Anticorrupción del Poder Ejecutivo - Decreto Supremo N° 046-2013-PCM.
- Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción - Decreto Supremo N° 092-2017-PCM.
- Ley del Código de Ética de la Función Pública - Ley N° 27815 y su reglamento.
- Código de Ética Parlamentaria - Resolución Legislativa del Congreso N° 016-2003-CR.
- Delitos cometidos contra la Administración Pública - Código Penal Peruano.

De acuerdo con las normas mencionadas, se establecen ciertos principios que deben regir el desempeño de las funciones públicas, a saber (i) Respeto; (ii) Probidad; (iii) Eficiencia; (iv) Idoneidad; (v) Veracidad; (vi) Lealtad y obediencia; (vii) Justicia y equidad; (viii) Lealtad al Estado de Derecho.

Asimismo, se contemplan los deberes de la función pública, por lo que todo funcionario o servidor público debe mantener neutralidad, transparencia, discreción, correcto ejercicio del cargo, uso adecuado de los bienes del Estado y responsabilidad. Asimismo, se prohíbe a los funcionarios públicos mantener intereses contrapuestos, obtener ventajas indebidas, realizar proselitismo político, hacer uso indebido de información privilegiada, presionar, amenazar y/o acosar. Todo empleado público, bajo responsabilidad, tiene el deber de

comunicar, así como toda persona física o jurídica tiene derecho a denunciar los actos contrarios a lo dispuesto en las normas.

En materia de protección al denunciante, la normativa peruana, tanto administrativa como penal, ha contemplado ciertas medidas que pueden ser adoptadas para proteger al denunciante de actos de corrupción que pueda enfrentar amenazas o una situación perjudicial. En ese sentido, el Decreto Legislativo N° 1327 contempló las siguientes medidas de protección al denunciante:

'V Confidencialidad de la identidad.

'V Medidas de protección laboral.

'V No perjuicio de la posición del denunciante en un proceso de contratación o de su posición en la relación contractual.

Por otro lado, desde el punto de vista penal, la persona que denuncie la comisión de un presunto delito, posterior y eventualmente, podría ser testigo, ofendido o colaborador en un proceso penal, ya que el Código Procesal Penal, en su artículo 247°, los considera como personas destinatarias de medidas de protección. Cabe mencionar que para que sean aplicables, será necesario que el Fiscal, durante la etapa de investigación preparatoria, o el Juez, aprecien racionalmente un peligro grave para la persona, libertad o bienes de quien pretende ser protegido por ellas, su cónyuge o conviviente, o sus ascendientes, descendientes o hermanos. Se preservará la identidad de la persona protegida, su domicilio, profesión y lugar de trabajo, sin perjuicio del derecho de contradicción del imputado o investigado. El Código Procesal Penal entró en vigencia en el año 2006, siendo progresivo en todo el Perú, excepto en Lima, siendo que para dicha ciudad entró en vigencia a partir del 15 de junio de 2021. La autoridad que

expidió dicha norma es el Congreso de la República, y quienes se encargan de ejecutarla o aplicarla son principalmente la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público y el Poder Judicial. Dichas medidas de protección a los denunciantes son las siguientes:

1. Protección policial.
2. Cambio de residencia.
3. Ocultación de su paradero.
4. Reserva de su identidad y demás datos personales en las diligencias que se practiquen, así como cualesquiera otros datos que puedan servir para su identificación, pudiendo utilizar para ello un número o cualquier otro código.

11. URUGUAY

Uruguay tiene una regulación genérica de la protección de los denunciantes de diversos hechos ilícitos en el ámbito penal, así como una regulación específica para los denunciantes de corrupción.

A nivel general, la protección de los denunciantes se ha regulado mediante el Decreto N°209/2000 que regula el programa de protección de testigos, en cumplimiento de lo encomendado por la Ley N°16.707 de seguridad ciudadana.

En lo que refiere específicamente al ámbito de la corrupción, Uruguay cuenta con diversas normas que buscan regular y prevenir los actos de corrupción dentro de la administración pública y cuenta, además, con especificaciones respecto de la protección a los denunciantes de dichos actos.

DIPOSICIONES NORMATIVAS:

En el año 1998, Uruguay ratificó la Convención Interamericana Contra la Corrupción (“CICC”), a través de la Ley N°17.008 y su ejecución se hizo efectiva mediante la Ley N°17.060, de fecha 23 de setiembre de 1998, conocida como “Ley Anticorrupción” o “Ley Cristal”. Esta norma está dirigida a los funcionarios del Estado y tiene por objeto prevenir, reprimir y erradicar el “mal uso” del poder público y las prácticas corruptas.

A su vez, el 23 de enero de 2003 se promulgó el Decreto N°30/003 por el cual se reglamenta la Ley N°17.060 (Ley Anticorrupción o Ley Cristal). Este decreto dispone: (i) la obligación de todo funcionario público de denunciar irregularidades o prácticas corruptas respecto a las que tuviera

conocimiento, así como de dar trámite a las denuncias que se le formulen al respecto, poniéndolas a conocimiento de sus superiores jerárquicos y (ii) la obligación de los jefes de disponer la inmediata denuncia judicial.

En consonancia con lo dispuesto por el régimen general de protección de denunciantes, el artículo 43 del Decreto N°30/003 especifica que cualquier persona o los funcionarios públicos que denunciaren de buena fe actos de corrupción quedarán incluidos en el beneficio de protección de testigos establecido por la de protección al denunciante, algunas de las medidas generales que aplican en Uruguay son las siguientes:

‘V Confidencialidad de la identidad.

‘V Programa de Protección a los denunciantes.

‘V Protección a la persona cuando exista un peligro grave, de libertad o bienes de quien pretenda ampararse en la protección otorgada por la norma, o de su entorno familia.

Posteriormente, en el año 2006, mediante Ley N°18056, Uruguay ratificó la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción (“CNUCC”). Esta última recomienda a los Estados Parte incorporar a su ordenamiento jurídico interno medidas apropiadas para proporcionar protección a quienes denuncien, de buena fe y con motivos fundados, actos de corrupción.

Finalmente, el 18 de setiembre de 2019 se promulga el Código de Ética de la Función Pública -mediante Ley N°19.823- que da rango de ley a lo dispuesto por el Decreto 30/003 con

algunos agregados. El artículo 42 de este Código está dedicado a regular la protección de los funcionarios públicos que denuncien actos de corrupción, tanto en vía administrativa como en vía judicial.

SOBRE LAS PROTECCIONES ESPECIFICAS QUE DISPONEN LAS PERSONAS QUE DENUNCIAN LA CORRUPCIÓN:

Las medidas de protección previstas en el Decreto 209/000 son aplicables a los denunciantes de hechos presuntamente delictivos que intervengan en investigaciones realizadas por la autoridad policial, así como en procesos penales. A su vez, para que sean de aplicación las disposiciones de este Decreto debe existir un peligro grave para la persona, libertad o bienes de quien pretenda ampararse en la protección otorgada por la norma, o de su entorno familiar. Las medidas dispuestas por esta norma tienen todo el efecto de preservar la identidad de testigos y denunciantes.

Por su parte, el artículo 43 del Decreto N°30/003 especifica que cualquier persona o los funcionarios públicos que denunciaren de buena fe actos de corrupción quedarán incluidos en el beneficio de protección de testigos establecido por el Decreto 209/000.

Finalmente, el artículo 42 del Código de Ética en la Función Pública, establece que aquellos funcionarios públicos que denuncien delitos de Corrupción contra la Administración Pública quedarán incluidos en el programa de protección de los testigos de la Fiscalía General de la Nación. A su vez, establece la obligación para los distintos entes públicos de disponer la creación de ámbitos competentes, en vía administrativa, para la recepción reservada de denuncias o noticias de actos de corrupción que

ocurran en las respectivas dependencias, las que luego de ser diligenciadas y, de existir mérito suficiente, serán derivadas a las autoridades competentes.

En consecuencia, la normativa vigente tiene el objeto de proteger la identidad de los denunciantes de actos de corrupción, sean estos funcionarios públicos o no. A su vez, la protección será otorgada tanto a denunciantes en vía judicial (mediante Decreto 209/000 y/o programa de protección de testigos de la Fiscalía) como a denunciantes en vía administrativa. Para esto último es que el recientemente citado artículo 42 del Código de Ética en la Función Pública impone la obligación a los distintos órganos estatales de crear mecanismos de protección de los denunciantes.

ALCANCE Y LÍMITES DE LAS INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS Y PENALES

Antes que nada, cabe indicar que las normas referidas en los puntos i) y ii) de este memorándum, han sido implementadas y Uruguay cuenta con un importante elenco de instituciones que luchan contra la corrupción y realizan el constante esfuerzo de profundizar su implementación.

Se destaca entre las autoridades con competencia en la materia, la Junta de Transparencia y Ética Pública (“JUTEP”). Este órgano autónomo, se encarga -entre otros- i) de propiciar políticas públicas, normativas y acciones que fortalezcan la transparencia en la gestión del Estado, ii) asesorar al Poder Judicial y a la Administración en la lucha contra la corrupción, iii) recibir y custodiar las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios públicos obligados legalmente a su presentación, iv) difundir los principios de la

ética pública y la normativa anticorrupción y v) atender los compromisos internacionales asumidos por el país en las convenciones y convenios vinculados a la materia. Como consecuencia del compromiso asumido mediante Decreto 01/2019, en marzo de 2020, la JUTEP creó un sistema confiable para canalizar denuncias de la ciudadanía mediante un portal web de recepción de denuncias donde se respeta la identidad del denunciante. En caso de ser necesario derivar la denuncia al organismo denunciado, se protege la identidad del denunciante y se clasifica como reservado el expediente a través del sistema utilizado por la Administración Pública Uruguaya (sistema APIA).

En el ámbito penal, por su parte, los denunciantes quedarán amparados por el Programa de Protección de Testigos de la Fiscalía General de la Nación. En este sentido la Fiscalía cuenta con la Unidad de Víctimas y Testigos (“UVyT”), creada en 2016 por Resolución N°83.

RECOMENDACIONES:

Sin perjuicio de todo anterior, y el robustecido marco regulatorio que Uruguay tiene para proteger a los denunciantes de hechos de corrupción, se advierte que estas prácticas deberían fortalecerse para brindar mayores garantías a los denunciantes. En efecto, en el ámbito administrativo, sería prudente que cada organismo disponga efectivamente, como lo ordena la ley, de ámbitos competentes para la recepción reservada de denuncias o noticias de corrupción. Asimismo, que el funcionario dedicado a dicha tarea sea debidamente capacitado en el tema para poder brindar las garantías del caso y una adecuada comunicación, con absoluta reserva a sabiendas de la interferencia en la averiguación de los hechos pudiera generar. Creemos que, de esa manera, todo denunciante tendrá un ámbito de protección que incentive las denuncias cuando toma conocimiento de hechos con apariencia irregular, generando de esa manera una cultura que fomente este tipo de comportamientos.

ANÁLISIS REGIONAL

Las disposiciones de los países revisados incluyen tanto los instrumentos internacionales que contemplan la protección a denunciantes como las leyes, protocolos, lineamientos y demás normativa que cada país ha desarrollado para dar protección a sus denunciantes y en algunos casos también a los testigos de la corrupción.

Algunos aspectos destacados incluyen el reconocimiento de la importancia de la confidencialidad de los denunciantes; por ejemplo, Costa Rica lo incluye como derecho de sus denunciantes y deber de la administración pública; Perú y Uruguay lo establecen como medida de protección al denunciante, y el primero agrega también la protección de datos personales. En México, una de las leyes estatales de protección a denunciantes incluye también la reserva de datos personales para servidores públicos que denuncien, y en su caso Argentina y Panamá protegen la identidad. Por su parte Brasil introduce una excepción, se podrá revelar la identidad del denunciante si la información resulta relevante para el interés nacional o necesaria para investigar los hechos, o bien el denunciante ha aceptado que se revele su identidad. Colombia introduce la medida de cambio de identidad cuando sea necesario. Chile introduce la medida de reserva de la identidad, pero bajo autorización judicial.

Otro punto a destacar, sobre las disposiciones normativas de protección a denunciantes es que mientras algunos países ya cuentan con leyes y programas de protección a testigos a nivel nacional, otros aún no y solo han desarrollado

instrumentos a nivel local como es el caso de México. O bien países como Paraguay solo tienen instrumentos donde se mencionan algunas medidas de protección tales como en la ley orgánica del ministerio público, o el Código Procesal Penal, pero no tienen instrumentos específicos de protección para los denunciantes.

Destaca también la división entre el ámbito penal y administrativo. Algunas normativas incluyen la protección para denunciantes de la corrupción en el ámbito penal, por ejemplo, Argentina establece que su Programa nacional de protección busca proteger a testigos e imputados en peligro para su vida o integridad como consecuencia de su colaboración en una causa penal; así los denunciantes que se encuentren fuera de este supuesto no estarían protegidos ni incluidos en dicho programa de protección. Otras normativas incluyen el ámbito penal y administrativo como en el caso de Colombia, Chile y Uruguay. En el caso de México, por ejemplo, existe un marco de protección a nivel de ley federal en materia penal, mientras que en el administrativo hay lineamientos y protocolos a nivel administración pública federal o local, pero no hay legislación integral.

En cuanto a las medidas de protección a denunciantes de la corrupción se observa un avance que se desarrolla a la par de la legislación. Ahí donde hace falta leyes nacionales/federales, la protección se encuentra limitada a los ámbitos locales o bien, está limitada al ámbito donde ya está regulada la figura. Los países que tienen programas de protección han avanzado en este aspecto, pero hace falta una protección más amplia, en algunos casos más allá del ámbito penal.

RECOMENDACIONES REGIONALES

- Los países de la región han avanzado en su marco normativo de protección a denunciantes, pero esto no es suficiente. Por un lado, hace falta una legislación nacional en algunos de los países estudiados, y en otros, una legislación más detallada que se adapte a los constantes cambios contextuales sociales y políticos, y que contemplen los distintos ámbitos como el penal y administrativo.
- Algunos riesgos que persisten están asociados con el desconocimiento de la ley, se recomienda mayor difusión de las leyes o disposiciones de protección a denunciantes para que la gente conozca los derechos y mecanismos de protección.
- Respecto a los canales de denuncia también se requiere mayor difusión, sobre todo de la posibilidad de la denuncia anónima. Se debe garantizar el debido procedimiento en el seguimiento de las denuncias, así como la retroalimentación y el contacto con el denunciante.
- La protección de la denuncia debe extenderse a los particulares que denuncien y al sector privado, además de los servidores públicos.
- La falta de resultados efectivos en la protección a denunciantes es un pendiente para los países de la región, por lo que se debe trabajar en este eje, así como en la socialización de resultados efectivos.
- Se sugiere trabajar en los inhibidores de la denuncia, por ejemplo, aquellos que se asocian con las sanciones contempladas en la ley como la denuncia falsa. Se sugieren mecanismos que incentiven la denuncia de corrupción con controles efectivos para evitar la falsedad de la misma. Asimismo, se sugiere un trabajo específico enfocado en las medidas de protección ante las represalias pues es un temor fundado para los denunciantes, particularmente las provenientes de sus superiores jerárquicos.
- Algunas problemáticas compartidas son la falta de presupuesto para hacer efectiva la protección a denunciantes. Se recomienda desarrollar programas con presupuesto asignado factible para su correcta implementación.
- En general, se observa la necesidad de trabajar en la cultura de la denuncia tanto para la población en general, sector privado como para los servidores públicos de la administración pública.
- Los organismos o instituciones encargados de la protección a denunciantes deben tener claras sus funciones, así como sus alcances. Se sugiere también que su personal esté capacitado para los procedimientos y mecanismos de protección.
- El trabajo interregional es altamente recomendado pues algunas legislaciones y experiencias van más avanzadas que otras.