



CYRUS R. VANCE CENTER
FOR INTERNATIONAL JUSTICE

NEW YORK
CITY BAR

Análisis sobre la situación actual de denuncia y alerta en Argentina, Colombia y México

ProBono
Red de Abogados por el Bien Común



TRANSPARENCIA
POR COLOMBIA

CAPÍTULO TRANSPARENCIA INTERNACIONAL



DERECHOS
HUMANOS
Y LITIGIO
ESTRATÉGICO
MEXICANO

Análisis sobre la situación actual de denuncia y alerta en Argentina, Colombia y México

INTRODUCCIÓN	2
ARGENTINA	4
1. Introducción	4
2. Marco legal nacional y provincial.....	5
a. Normativa Nacional.....	5
b. Normativa Provincial	8
3. Herramientas disponibles en Argentina.....	10
c. Ámbito Nacional.....	10
d. Ámbito Provincial.	14
4. Diagnóstico, propuesta de medidas y acciones concretas para su mejora.....	14
5. Proyectos de ley presentados sobre la materia.....	17
e. Ámbito Provincial.	17
f. Ámbito Nacional.....	20
6. Conclusión.....	26
COLOMBIA	29
1. Introducción	29
2. Metodología.....	30
3. La denuncia de la corrupción en Colombia	31
4. La protección a denunciantes en Colombia.	33
5. La normativa en materia de denuncia y protección a denunciantes	34
6. El reciente Proyecto de Ley de Protección a Denunciantes del Gobierno Nacional	37
7. Conclusiones del diagnóstico	37
MEXICO	39
1. Introducción	39
2. Situación actual en México	39
3. Mecanismos de denuncia y alerta existentes	44
4. Sobre los mecanismos de protección.....	47
5. Hacia la redefinición del marco normativo mexicano en materia de protección	48
6. Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC)	52
7. Recomendaciones prioritarias	53
8. Conclusiones	55

INTRODUCCIÓN

La corrupción afecta el disfrute de los derechos humanos, acentúa las desigualdades y genera discriminación en la implementación de las políticas públicas. Asimismo, incapacita a las autoridades para el pleno desempeño de sus funciones, convirtiéndola en uno de los principales obstáculos para el progreso y desarrollo nacional en todo el mundo.

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.

El esfuerzo del *Lawyers Council* se centra, desde la perspectiva de la práctica legal, en analizar los esfuerzos legislativos, regulatorios e institucionales para prevenir, sancionar y combatir la corrupción. El *Lawyers Council* ha publicado dos ediciones de la Evaluación Anticorrupción en América Latina para mapear, sistematizar y guiar los esfuerzos legales en la región para prevenir y combatir la corrupción.

En la última Evaluación Anticorrupción se examinó el tema de la protección de denunciantes en América Latina, resaltando que en la mitad de los países estudiados existe una carencia o insuficiencia de mecanismos para proteger a quienes denuncian actos de corrupción. Esta falta de protección actúa como un desincentivo para reportar este tipo de prácticas ilícitas. En seguimiento a su trabajo anticorrupción, en asociación con la Comisión Pro Bono del Colegio de Abogados de Buenos Aires, Transparencia por Colombia y Derechos Humanos y Litigio Estratégico Mexicano DLM ha producido este reporte para Argentina, Colombia y México.

Los avances observados en estos tres países son diversos, pero comparten un objetivo común: establecer un marco legal de protección efectivo para los denunciantes y promover gradualmente una cultura de la denuncia. La información reportada de los tres países revela una falta de legislación a nivel local y una ausencia generalizada a nivel nacional.

A la fecha de elaboración de este reporte, a pesar de que en Argentina existe la Ley N°. 25.764 que creó el “Programa Nacional de Protección a Testigos e Imputados” para la preservación de seguridad de testigos e imputados que se encuentren en situación de peligro, no existe una ley que establezca un régimen de protección a denunciantes de corrupción produciendo un vacío legal que se cubre de manera ocasional solo con disposiciones relacionadas; su reporte señala que el marco normativo es insuficiente y añade que tampoco existe una política criminal integral que incentive la denuncia por hechos de corrupción en el ámbito penal.

De manera similar, en México, de sus 32 entidades federativas, solo dos cuentan con leyes estatales relativas a la protección de denunciantes (Nuevo León e Hidalgo), y aunque la denuncia de

corrupción ha sido regulada desde el ámbito administrativo y penal, aun no existe una ley nacional de protección a los denunciantes; mientras que, en Colombia, en general, el país no cuenta con una legislación específica al respecto.

En contraste, en las leyes de estos países, sí existe una obligación de denunciar actos de corrupción. Por ejemplo, en Colombia existe un deber sobre los funcionarios públicos y los particulares de denunciar cualquier hecho delictivo que conozcan, pues la omisión de la denuncia es un delito tipificado en el código penal. Esto genera un desequilibrio entre la obligación de la denuncia *versus* la falta de instrumentos jurídicos claros para la protección efectiva de los denunciantes.

Por otra parte, las prácticas culturales que fomentan la corrupción y estigmatizan a aquellos que denuncian constituyen otro obstáculo que desalienta la presentación de denuncias. Además, la falta de confianza en las autoridades provoca un escaso uso de los mecanismos institucionales de denuncia. Por ejemplo, en México y Colombia existe una desconfianza generalizada en los sistemas de denuncia y en la impartición de justicia. Los mexicanos y colombianos dudan de la efectividad de la denuncia. Sumado a lo anterior, está el desconocimiento de los mecanismos de denuncia, por ejemplo, saber cómo denunciar es motivo de duda entre los mexicanos; en Colombia existe confusión en la ciudadanía sobre los canales de denuncia, hay problemas en la comunicación autoridad-alertador y se identifican barreras para el anonimato.

En los tres países se identifican riesgos para los denunciantes de corrupción, desde amenazas contra la vida e integridad, hasta represalias laborales y afectaciones a la reputación e incluso a la salud mental. Además, se suma el preocupante clima de violencia que prevalece en cada uno de estos países.

La falta de resultados de las denuncias de corrupción existentes y de marcos normativos específicos inciden en la escasez de denuncias sobre este tipo de actos ilícitos. El escaso progreso de la legislación en los tres países examinados resalta la urgencia de impulsar el debate, de estudiar los contextos y de elaborar leyes de protección a denunciantes que aborden de forma eficaz tanto los retos contextuales específicos como las capacidades para su implementación en cada país.

Este informe incluye un análisis detallado sobre el desarrollo de la normativa de protección a los denunciantes, así como los desafíos que enfrentan en sus respectivos contextos. Tanto Argentina como Colombia y México han registrado intentos fallidos de legislación que no han culminado en una ley de protección a los denunciantes, los proyectos de ley en curso se encuentran con resistencias legislativas. El informe proporciona una visión específica sobre la lucha contra la corrupción y el mecanismo de denuncias a nivel nacional y local en estos países.

ARGENTINA

La denuncia de irregularidades y actos ilícitos es un pilar fundamental en la lucha contra la corrupción y la promoción de la transparencia en cualquier sociedad. En Argentina, como en muchas otras naciones, la protección de aquellos que se atreven a denunciar prácticas corruptas y abusos es esencial para garantizar la integridad de los procesos, y para fomentar una cultura de denuncia responsable, en la que los ciudadanos se sientan empoderados para revelar la verdad en función del bien común.

En este reporte exploramos las normas vigentes en Argentina relacionadas con la protección de los denunciantes. Analizamos la legislación actual, tanto a nivel nacional como provincial y evaluamos las herramientas disponibles respecto a los estándares internacionales. A la luz de dichos parámetros, establecemos un diagnóstico en el que se destaquen los desafíos que enfrenta la Argentina en la implementación efectiva de estas normas y, por último, examinamos los proyectos de ley existentes tanto a nivel nacional como a nivel provincial.

1. Introducción

El Estado Federal constituye una organización política en la que coexisten gobiernos locales -o descentralizados- autónomos con un gobierno nacional soberano. Las leyes que dicta el Congreso de la Nación responden al ejercicio de facultades delegadas expresa o implícitamente por estos gobiernos locales, que en Argentina se denominan Provincias.

El Federalismo implica la existencia de dos órdenes jurisdiccionales: el Local (correspondiente a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, compuesta por Supremos Tribunales, Cámaras y Juzgados de Primera Instancia Provinciales) y el Federal (a cargo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y demás tribunales inferiores).

Esta organización judicial implica la convivencia de los dos órdenes jurisdiccionales, pues cada Provincia va a tener su propio sistema judicial provincial en adición al sistema judicial federal que actúa en representación de la Nación.

Estos dos órdenes jurisdiccionales toman conocimiento de distintas causas, dando lugar a lo que se conoce como la competencia provincial y la competencia federal. La competencia federal es de excepción, y su ámbito de conocimiento está delimitado por los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional, ley suprema del sistema argentino.

Así, las leyes que dicta el Congreso pueden clasificarse en Nacionales y Federales, y esta característica va a definir la competencia para entender en la causa que corresponda.

Por un lado, las Leyes Federales atienden a la consecución de fines que hacen a los intereses generales de la Nación, tópicos previstos por la Constitución, y pueden serlo por razón de la materia, de las personas, o del lugar. También, en algunos casos, el propio Congreso ha conferido carácter federal a ciertas leyes, o tal carácter le ha sido establecido jurisprudencialmente.

Como se ha indicado anteriormente, las leyes federales son aplicadas en todo el territorio nacional por los tribunales federales. Por otro lado, las Leyes Nacionales integran el derecho común o de fondo, que rige en todo el país. Comprende los códigos a los que se refiere el art. 75, inc. 12 de la Constitución Nacional y las leyes que los complementan o los modifican; además de las leyes de presupuestos mínimos, incorporadas por la reforma constitucional de 1994 en el art. 41 (constituye un poder concurrente entre la Nación -que dictará el marco de protección- y las Provincias -que dictarán la reglamentación y tendrán a cargo su aplicación-). La aplicación e interpretación de este derecho queda reservada a las autoridades locales, por lo que las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires regulan sus propias normas de procedimiento.

2. Marco legal nacional y provincial.

a. Normativa Nacional

En el ámbito nacional, existe una variedad de normas en materia de protección a denunciantes. A continuación, un análisis sobre este marco normativo, su alcance y aplicación.

En primer lugar, es menester mencionar que rige en la Argentina la “Convención Interamericana contra la Corrupción”, tratado internacional suscripto por nuestro país e incorporado al plexo normativo nacional mediante la Ley Nro. 24.759.

En su Artículo III, la Convención insta a los Estados firmantes a incorporar “*sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno*”¹, entre otras medidas.

Partiendo de la base de este compromiso internacional asumido por la Argentina bajo la Convención, se han implementado distintas normas locales vigentes en el país sobre la protección a los denunciantes.

Para organizar y analizar dicha normativa vigente, corresponde dividir a los denunciantes en 3 categorías: a) denunciante anónimo; b) denunciante de identidad reservada; y c) denunciante que se identifica.

a) Denunciante Anónimo

¹ Convención Interamericana contra la Corrupción, Art. III inc. 8.

Para el inicio de un proceso penal, la normativa procesal penal requiere que todo denunciante identifique sus datos personales y que la autoridad que reciba la denuncia compruebe su identidad².

Sin embargo, la Ley de Estupeficientes, Ley Nro. 23.737 establece una excepción a este principio, admitiendo el inicio de procesos penales por denuncias anónimas en relación con los delitos allí previstos y a los incluidos en el artículo 866 del Código Aduanero (contrabando de estupeficientes)³.

Por su parte, y en materia de anticorrupción, la Oficina Anticorrupción (la “OA”) permite el inicio de una investigación preliminar en virtud de una denuncia anónima. El “Reglamento Interno de la Dirección Investigaciones de la OA” (el “Reglamento”), prevé esta figura siempre y cuando la denuncia sea razonablemente circunstanciada y verosímil, exista gravedad en el hecho denunciado y razonabilidad en la intención del denunciante de conservar el anonimato⁴.

b) Denunciante con Reserva de Identidad

La figura del denunciante con reserva de identidad es un punto intermedio entre el denunciante anónimo y el denunciante que se identifica. Específicamente, esta figura implica que, durante la etapa de investigación del proceso penal, se mantenga reservada la identidad del denunciante y que esta sea revelada en una etapa posterior del proceso.

Si bien esta figura no está prevista en la normativa procesal penal, la misma fue legitimada jurisprudencialmente, a partir de una interpretación del artículo 79 inciso c del Código Procesal Penal de la Nación, norma que establece el derecho de las víctimas y testigos en procesos penales a la protección de la integridad física y psíquica propia y de sus familiares. Según esta interpretación, se permite que se reserve la identidad del testigo o denunciante durante la etapa de investigación, hasta tanto estas deban declarar en el debate oral, momento en el cual deberán identificarse⁵.

En el ámbito de las investigaciones de la OA, el Reglamento prevé que se le hará saber al denunciante la posibilidad de preservar su identidad; y en el caso de que ese fuera su deseo, la denuncia será recibida dejando constancia de esa circunstancia y reservándose de forma confidencial y secreta la identidad de la persona⁶.

c) Denunciante Identificado

Para el denunciante que se identifica y brinda sus datos personales, rige en nuestro país la Ley Nro. 25.764 por la cual se creó el “Programa Nacional de Protección a Testigos e Imputados”, cuyo objetivo es ejecutar medidas tendientes a preservar la seguridad de los actores involucrados que se

² Código Procesal Penal de la Nación, Artículo 175: La denuncia presentada ante la policía podrá hacerse por escrito o verbalmente; personalmente, por representante o por mandatario especial. En este último caso deberá agregarse el poder. En el caso de que un funcionario policial reciba la denuncia en forma escrita comprobará y hará constar la identidad del denunciante.

³ Ley Nro. 23.737, Art. 34 Bis: Las personas que denuncien cualquier delito previsto en esta ley o en el artículo 866 del Código Aduanero, se mantendrán en el anonimato.

⁴ Resolución Nro. 1316/2008 del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, art.1 inc. A.

⁵ Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Ciudad de Buenos Aires, SALA 6 CCC 35924/2017/CA3 S., S. A. y otro Procesamiento.

⁶ Resolución Nro. 1316/2008 del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, art.1 inc. A.

encuentren en una situación de peligro para su vida y/o integridad física, siempre que los mismos se encuentren involucrados en procesos penales vinculados con los delitos previstos por los artículos 142 bis⁷ y 170⁸ del Código Penal de la Nación y los previstos por las Leyes Nros. 23.737⁹ y 25.241¹⁰. Sin perjuicio de ello, el Programa también podrá aplicarse, a requerimiento de la autoridad judicial, cuando se tratare de delitos vinculados con la delincuencia organizada y/o de violencia institucional y a aquellos casos en los cuales la trascendencia e interés político criminal de la investigación lo hagan aconsejable.

Conforme los términos del Programa, las medidas de protección previstas en dicho marco normativo son las siguientes: a) custodia personal o domiciliaria; b) alojamiento temporario en lugares reservados; c) cambio de domicilio; d) suministro de los medios económicos para alojamiento, transporte, alimentos, comunicación, atención sanitaria, mudanza, reinserción laboral, trámites, sistemas de seguridad, acondicionamiento de vivienda y demás gastos indispensables, dentro o fuera del país, mientras la persona beneficiaria se halle imposibilitada de obtenerlos por sus propios medios y por un plazo de 6 meses; e) asistencia para la gestión de trámites; f) asistencia para la reinserción laboral; y/o g) suministro de documentación que acredite identidad bajo nombre supuesto a los fines de mantener en reserva la ubicación de la persona protegida y su grupo familiar.

Por otro lado, y a nivel nacional, otra norma de relevancia es la Ley Nro. 27.304, conocida como Ley del Arrepentido. Dicha norma contempla la posibilidad de reducción de las escalas penales respecto de aquellos partícipes o autores de ciertos delitos (i.e. producción y tráfico de drogas, corrupción de menores, prostitución y trata de personas, privación de la libertad, asociación ilícita, corrupción, enriquecimiento ilícito, etc.) que, durante la sustanciación del proceso del que sean parte, brinden información relevante para el avance de la investigación.

Ahora bien, se destaca que la referida Ley Nro. 27.304 contempla, asimismo, un régimen de protección para los imputados arrepentidos. En su artículo 14, se dispone que: “los imputados que colaboren en el marco de la presente ley se encuentran alcanzados por las disposiciones del Programa Nacional de Protección a Testigos e Imputados creado por la ley 25.764 y sus modificatorias”¹¹.

En la próxima sección se explicarán con mayor detalle las herramientas que introdujeron el Programa Nacional de Protección de Testigos y la Ley del Arrepentido.

⁷ Código Penal de la Nación, Artículo 142 bis: Se impondrá prisión o reclusión de cinco (5) a quince (15) años, al que sustrajere, retuviere u ocultare a una persona con el fin de obligar a la víctima o a un tercero, a hacer, no hacer, o tolerar algo contra su voluntad. Si el autor lograre su propósito, el mínimo de la pena se elevará a ocho (8) años. [...]

⁸ Código Penal de la Nación, Artículo 170: Se impondrá reclusión o prisión de cinco (5) a quince (15) años, al que sustrajere, retuviere u ocultare a una persona para sacar rescate. Si el autor lograre su propósito, el mínimo de la pena se elevará a ocho (8) años. [...]

⁹ Régimen Penal de Estupefacientes.

¹⁰ Régimen contra el Terrorismo.

¹¹ Ley 27.304, artículo 14.

b. Normativa Provincial

Más allá del marco normativo existente a nivel nacional, ciertas Provincias cuentan con regímenes específicos con medidas tendientes a proteger a denunciantes. Entre ellas, destacamos las siguientes:

a) Provincia de Buenos Aires

En la Provincia de Buenos Aires, se encuentra vigente en materia de protección a denunciantes la Ley Nro. 15.232, conocida como la Ley de Víctimas (en adelante, la “LDV”).

Específicamente, el artículo 7 de la LDV, dispone que se deben requerir todas las medidas de protección que resulten necesarias para salvaguardar tanto a las víctimas, como a sus familiares y a los testigos de la causa que pudieran sufrir algún tipo de represalia o intimidación por realizar una denuncia. Por otro lado, el mismo artículo remite al Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires, en cuyo artículo 83 inc. 6) indica que se le debe otorgar a las víctimas, familiares y testigos la garantía de que tendrán una efectiva protección frente a las inseguridades que pudieran ocurrir producto de haber iniciado una causa.

b) Provincia del Neuquén

La Provincia del Neuquén también regula dentro de su Código Procesal Penal, en su artículo 61, los derechos que tienen las víctimas. Dentro de estos, se incluye el derecho de la víctima a requerir medidas de protección para su seguridad, la de sus familiares y la de los testigos que declaren a su pedido¹².

c) Provincia del Chubut

El Código Procesal Penal de la Provincia del Chubut trata el tema de la protección a denunciantes en varios artículos y disposiciones.

Así y de forma general, el artículo 99¹³ de dicho código dispone -al igual que en otros códigos provinciales- que se pueden requerir medidas de protección para la víctima, sus familiares y testigos de la causa. El pedido se hará a través de los órganos competentes y se promueve una asistencia de forma integral y especializada para ayudar a la recuperación psíquica, física y social de quienes soliciten el instituto.

A su vez, el artículo 15¹⁴ del Código Procesal Penal de la Provincia del Chubut delimita cuales son los derechos que poseen las víctimas. Entre ellos, se incluyen el derecho a la tutela judicial, a la

¹² Código Procesal Penal de la Provincia del Neuquén, Artículo 61 inc. 3: “(...) La víctima tendrá los siguientes derechos: (...) 3) A requerir medidas de protección para su seguridad, la de sus familiares y la de los testigos que declaren a su pedido, a través de los órganos competentes.”

¹³ Código Procesal Penal de la Provincia Del Chubut, Artículo 99 inc. 3: “(...) La víctima tendrá los siguientes derechos: (...) 3) A requerir medidas de protección para su seguridad, la de sus familiares y la de los testigos que declaren en su interés, a través de los órganos competentes y a ser asistida en forma integral y especializada con el objeto de propender a su recuperación psíquica, física y social.”

¹⁴ Código Procesal Penal de la Provincia Del Chubut, Artículo 15: Derechos de la Víctima - La víctima tiene derecho a la tutela judicial, a la protección integral de su persona y sus bienes frente a las consecuencias del delito, a participar del proceso penal con autonomía, dentro de lo establecido por este Código, y a solicitar del Estado la ayuda necesaria para que sea resuelto su conflicto y reparado su perjuicio.”

protección integral de su persona y de sus bienes frente a las consecuencias del delito, otorgando así una clara política de seguridad y cuidado frente a las denuncias realizadas.

d) Provincia de Santa Fe

El artículo 80 del Código Procesal Penal de la Provincia de Santa Fe regula los derechos de la víctima, y entre ellos menciona, en su inciso 6, el derecho a la protección de su seguridad, la de sus familiares y la de los testigos que depongan a su favor, preservándolos de la intimidación y represalia, sobre todo si se trata de una investigación referida a actos de delincuencia organizada¹⁵.

e) Provincia de Mendoza

El Código Procesal Penal de la Provincia de Mendoza prevé en su artículo 330¹⁶ la protección del denunciante como así también su responsabilidad. Al respecto dispone que el denunciante no será parte del proceso, y que no incurrirá en responsabilidad alguna, excepto los casos de falsedad o calumnia.

Además, el mismo artículo prevé el derecho del denunciante a que se disponga el resguardo de su identificación, hasta tanto la defensa del imputado solicite la necesidad de su revelación y el magistrado interviniente lo considerase conveniente, así como también el derecho de solicitar la protección de su persona, familia y/o bienes.

f) Provincia de Córdoba

El Código Procesal de la Provincia de Córdoba no contiene cláusulas relativas a la protección física de los denunciantes, pero menciona la responsabilidad de los mismos y a su indemnidad en el proceso. En este sentido, el artículo 318 de dicho código indica expresamente que el denunciante no será parte del proceso y que no incurrirá en responsabilidad alguna, excepto los casos de falsedad o calumnia¹⁷.

g) Provincia de Jujuy

Finalmente, la Provincia de Jujuy cuenta con una norma dentro de su Código Procesal Penal que es prácticamente idéntica a los antecedentes normativos registrados en otras provincias. En este sentido, el artículo 159 de dicho código menciona, entre los derechos de la víctima, el de “requerir medidas de protección para su seguridad, la de sus familiares y la de los testigos que declaren en su interés, a través de los órganos competentes”¹⁸.

¹⁵ Código Procesal Penal de Santa Fe, Artículo 80 inc. 6: “Derechos de la víctima. - Las autoridades intervinientes en un procedimiento penal garantizarán a quienes aparezcan como víctimas u ofendidos penalmente por el delito los siguientes derechos: (...) 6) a la protección de su seguridad, la de sus familiares y la de los testigos que depongan a su favor, preservándolos de la intimidación y represalia, sobre todo si se trata de una investigación referida a actos de delincuencia organizada”.

¹⁶ Código Procesal Penal de Mendoza, Artículo 330: Responsabilidad y protección del denunciante. El denunciante no será parte del proceso, no incurrirá en responsabilidad alguna, excepto los casos de falsedad o calumnia. Tendrá derecho a su pedido a que se disponga el resguardo de su identificación, hasta tanto la defensa del imputado solicite la necesidad de su revelación y el magistrado interviniente lo considerase conveniente. Tendrá derecho también de solicitar la protección de su persona, familia y/o bienes.”

¹⁷ Código Procesal Penal de Córdoba, Artículo 318: “Responsabilidad Del Denunciante. El denunciante no será parte del proceso, no incurrirá en responsabilidad alguna, excepto los casos de falsedad o calumnia”.

¹⁸ Código Procesal Penal de la Provincia de Jujuy, Artículo 159: “(...) Se garantizará a quienes aparezcan como víctimas los siguientes derechos y facultades: (...) A la protección de su seguridad, la de sus familiares y la de los testigos que depongan en su interés, preservándolos de intimidaciones o represalias, sobre todo si se trata de una investigación referida a actos de delincuencia organizada.”

En el ámbito de la lucha contra la corrupción, Jujuy ha creado una Oficina Anticorrupción, que es un organismo independiente, de carácter administrativo, y que está encargado de velar por la prevención e investigación de aquellas conductas que se consideren comprendidas en la Convención, como así también de las violaciones a los deberes de funcionarios públicos y al Régimen de Ética Pública de la Provincia. En este sentido, se destaca que la Ley Provincial Nro. 5885, por la cual se crea esta Oficina Anticorrupción, contiene una medida de especial protección a los denunciantes de conductas vinculadas a la corrupción, toda vez que la norma indica que el denunciante “podrá solicitar la reserva de su identidad, la que le será concedida, cuando se esgriman razones debidamente fundadas y, en especial, cuando tenga relación de dependencia o jerárquica con el funcionario cuya conducta denuncia”¹⁹.

3. Herramientas disponibles en Argentina.

c. Ámbito Nacional.

i. Ley N° 25.632 - Aprobación de la Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo)

La Ley Nacional N° 25.632, publicada en el Boletín Oficial el 30 de agosto de 2002, aprobó la CDP y dos protocolos complementarios: (i) Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños; y (ii) Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire²⁰.

ii. Ley N° 25.764 - Programa Nacional de Protección a Testigos e Imputados

El Programa Nacional de Protección a Testigos e Imputados (en adelante, “PNPTI”) fue creado en el año 2003, a través de la sanción de la Ley N° 25.764. Siguiendo el propio artículo 1° de la ley, el Programa está destinado “a la ejecución de las medidas que preserven la seguridad de imputados y testigos que se encontraren en una situación de peligro para su vida o integridad física, que hubieran colaborado de modo trascendente y eficiente en una investigación judicial de competencia federal relativa a los delitos previstos por los artículos 142 bis y 170 del Código Penal de la Nación y los previstos por las Leyes 23.737 y 25.241.”²¹.

El Programa, entonces, se centra en delitos de lesa humanidad, narcotráfico, secuestro extorsivo, terrorismo y trata de personas. Además, el artículo 1 aclara que, a requerimiento de la autoridad judicial, también podrían incluirse otros casos, siempre que la trascendencia e interés político criminal de la investigación lo hicieran aconsejable²². Esto se podrá dar cuando se tratare de delitos vinculados con la delincuencia organizada o violencia institucional.

¹⁹ Ley N° 5.885 de la Provincia de Jujuy, Artículo 16.

²⁰ Ley Nacional N° 25.632, artículo 1.

²¹ Disponible para su consulta en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/85000-89999/87581/texact.htm> (último acceso: 24/10/2023).

²² Conforme segundo párrafo del art. 1 de la ley 25.764.

Ahora bien, es interesante para nuestro objeto remarcar que la ley del arrepentido²³, (antes mencionada y que será explicada en el próximo apartado), establece, en su artículo 14, que los imputados que colaboren en el marco de ésta se encuentran alcanzados por las disposiciones del Programa Nacional de Protección a Testigos e Imputados creado por Ley 25.764 y sus modificatorias. Teniendo en cuenta que, además, la figura del arrepentido se aplica a delitos de corrupción, pasamos a explicar con más detalle el PNPTI.

La aplicación del PNPTI dependerá de la concurrencia de los siguientes recaudos, que se listan en el artículo 3 de la ley 25.764:

- Presunción fundamentada de un peligro cierto para la integridad física de una persona a consecuencia de su colaboración o declaración relevante en una causa penal;
- Interés público trascendente en la investigación y juzgamiento del hecho en razón de su grado de afectación social;
- Validez, verosimilitud e importancia del aporte de la persona cuya protección se requiere para la investigación y juicio penal correspondiente;
- Viabilidad de la aplicación de las medidas especiales de protección;
- Adaptabilidad de la persona a las medidas especiales de protección.
- Las medidas especiales de protección previstas en la ley son las siguientes²⁴:
- Custodia personal o domiciliaria;
- Alojamiento temporario en lugares reservados;
- Cambio de domicilio;
- Suministro de medios económicos para alojamiento, transporte, alimentos, comunicación, atención sanitaria, mudanza, reinserción laboral, trámites, sistemas de seguridad, acondicionamiento de vivienda y demás gastos indispensables, dentro o fuera del país, mientras la persona esté imposibilitada de obtenerlos por sus propios medios (y hasta 6 meses);
- Asistencia para gestión de trámites;
- Asistencia para la reinserción laboral;
- Suministro de documentación que acredite identidad bajo nombre supuesto a los fines de mantener en reserva la ubicación de la persona protegida y su grupo familiar.

La aplicación de las medidas de protección podrá ser extendida a todas o algunas de las personas que convivan con la persona bajo amenaza²⁵. El sujeto beneficiario de las condiciones del programa deberá aceptar y cumplir con distintas disposiciones que se establecen en la ley²⁶, y cualquier incumplimiento será causal para disponer su exclusión del PNPTI²⁷.

²³ Disponible para su consulta en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/267115/norma.htm> (último acceso: 24/10/2023).

²⁴ Ley 25.764, artículo 4.

²⁵ *Ibid.*, artículo 4.

²⁶ *Ibid.*, artículo 6.

²⁷ *Ibid.*, artículo 7.

iii. Ley 26.097 Aprobación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC).

La Ley Nacional N° 26.097, publicada en el Boletín Oficial el 6 de junio de 2006, aprobó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

iv. Ley N° 27.304 - Ley del Arrepentido - Modificación al Código Penal

Como ya fuera adelantado anteriormente, en el año 2016, la ley del arrepentido²⁸ introdujo en la Argentina un instituto que, con distintos nombres, ya existía en legislaciones de diversos países. Según las disposiciones de la ley, el arrepentido es una persona que participó en un delito pero que, durante el proceso penal, decide proveer información a cambio de obtener una reducción en la pena correspondiente por el delito cometido.

La información aportada por el arrepentido debe poder servir para:

- Evitar que se produzca un delito;
- Resolver un delito que se esté investigando;
- Conocer o ubicar a los autores de un delito;
- Obtener avances en una investigación;
- Ubicar a las víctimas de un delito en casos de privación de libertad;
- Ubicar las ganancias o instrumentos de un delito;
- Conocer cómo se financian organizaciones criminales.

La ley, además de introducir modificaciones e incorporaciones al Código Penal en las que se detallan los delitos a los que es aplicable la figura (entre los que están incluidos los delitos de corrupción²⁹), establece la manera en que se deberán celebrar los acuerdos de colaboración.

Como fuera explicado en el apartado anterior, esta ley establece, en su artículo 14, que los imputados que colaboren en el marco de ella se encuentran alcanzados por las disposiciones del PNPTI: “[l]os imputados que colaboren en el marco de la presente ley se encuentran alcanzados por las disposiciones del Programa Nacional de Protección a Testigos e Imputados creado por la ley 25.764 y sus modificatorias.”.

v. Ley N° 27.372 - Ley de Derechos y Garantías de las Personas Víctimas de Delitos.

El artículo 14 de la Ley N° 27.372 modifica el artículo 79 del Código Procesal Penal de la Nación (Ley N° 23.938) y garantiza a las víctimas de un delito y a los testigos convocados a la causa por un órgano judicial, entre otros, el derecho al sufragio de los gastos de traslado al lugar que la autoridad competente disponga y a la protección de la integridad física y psíquica propia y de sus familiares.

²⁸ Disponible para su consulta en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/267115/norma.htm> (último acceso: 25/10/20).

²⁹ Sobornos, dádivas, dar a fondos públicos un destino distinto al indicado, enriquecimiento ilícito, etcétera.

vi. Ley N° 27.401 - Ley de responsabilidad penal de las personas jurídicas.

En el año 2017, la Argentina sancionó la ley 27.401³⁰. Si bien el objeto de la ley escapa al propósito del presente informe, dado que trata principalmente de establecer el régimen de responsabilidad penal aplicable a las personas jurídicas privadas (RPPJ) (con capital nacional o extranjero, con o sin participación estatal), hay un punto que merece ser nombrado aquí y que ya fue mencionado al momento de hablar del MESICIC.

Los artículos 22 y 23 de la ley tratan acerca de los programas de integridad que propone la ley para las personas jurídicas comprendidas en el régimen de RPPJ, y que consisten en “el conjunto de acciones, mecanismos y procedimientos internos de promoción de la integridad, supervisión y control, orientados a prevenir, detectar y corregir irregularidades y actos ilícitos comprendidos por esta ley”³¹.

El artículo 23, por su parte, dispone que, además del contenido mínimo que debería tener un Programa de Integridad (un código de ética, reglas y procedimientos para prevenir determinados ilícitos y capacitaciones periódicas sobre el Programa), también se podría incluir una política de protección de denunciantes contra represalias.

Más allá de que no se trata de una obligación que impone la ley, la introducción de esta disposición generó que muchas empresas, al armar sus Programas de Integridad, comenzaran a incluir políticas específicas para proteger a los denunciantes de irregularidades contra posibles retaliaciones.

vii. Oficina Anticorrupción (creada por Ley N° 25.233 y modificada por Decreto N° 54/2019).

La Oficina Anticorrupción (OA) fue creada en el año 1999 por Ley N° 25.233³² con el objetivo de crear y coordinar programas de lucha contra la corrupción en el sector público nacional y aplicar la ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública (Ley N° 25.188³³).

En el Decreto N° 102/99³⁴ se establecieron el objeto, ámbito de aplicación, competencias, funciones, estructura, organización y funcionamiento de la OA. Según dicho decreto, la OA tiene competencia para, entre otras cosas:

- Recibir denuncias de particulares o agentes públicos que se relacionen con su objeto;
- Investigar preliminarmente a los agentes a los que se atribuya la comisión de hechos que se relacionen con su objeto;

³⁰ Disponible para su consulta en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/295000-299999/296846/norma.htm> (último acceso: 27/10/2023).

³¹ Ley 27.401, artículo 22.

³² Disponible para su consulta en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25233-61394/texto> (último acceso 01/11/2023).

³³ Disponible para su consulta en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60847/texact.htm> (último acceso 01/11/2023).

³⁴ Disponible para su consulta en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/61724/norma.htm> (último acceso: 01/11/2023).

- Denunciar ante la justicia competente los hechos que, como consecuencia de las investigaciones practicadas, pudieren constituir delitos;
- Constituirse en parte querellante en los procesos en que se encuentre afectado el patrimonio del Estado, dentro del ámbito de su competencia;
- Llevar el registro de las declaraciones juradas de los agentes públicos;
- Elaborar programas de prevención de la corrupción y de promoción de la transparencia en la gestión pública;
- Asesorar a los organismos del Estado para implementar políticas o programas preventivos de hechos de corrupción.

A través del Decreto N° 54/2019, se dispuso que la OA tenga carácter de organismo desconcentrado de la Presidencia de la Nación y que su Titular tenga rango y jerarquía equivalente a un Ministro.

En el marco de su actuación internacional, la OA vela por el cumplimiento de las Convenciones Internacionales de prevención y control de la corrupción ratificadas por la Argentina y monitorea el seguimiento de la implementación de las Convenciones de Lucha contra la corrupción.

La OA recibe denuncias anónimas de hechos de corrupción en el marco de organismos de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, empresas, sociedades y todo otro ente público o privado con participación del Estado o que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal. Las denuncias pueden realizarse por internet³⁵, de manera presencial o por correo.

Si la denuncia excede la competencia de la OA, se deriva al organismo habilitado para darle trámite. Si la persona puede aportar información a la investigación, pero desea que sus datos personales no se den a conocer, podrá pedir la reserva, que si bien se garantiza en el ámbito administrativo, la reglamentación obliga a entregar los datos personales del denunciante a pedido del juez interviniente.

d. Ámbito Provincial.

A la fecha de elaboración del presente reporte no existe normativa provincial específica que recepte herramientas relativas a la protección de denunciantes.

4. Diagnóstico, propuesta de medidas y acciones concretas para su mejora.

En el entendimiento de que este eje está vinculado con las denuncias por hechos de corrupción, encontramos que el marco normativo es insuficiente siendo que no se cuenta con disposiciones específicas que atiendan la protección del denunciante. Pero, además, tampoco existe una política

³⁵ Disponible para su consulta en: <https://www.argentina.gob.ar/servicio/denunciar-un-hecho-de-corrupcion> (último acceso: 01/11/2023).

criminal integral, que incentive la denuncia de hechos de corrupción y que resguarde a todos quienes participen de la investigación penal, desde el inicio hasta su terminación, contándose a los denunciadores, testigos e incluso a los funcionarios judiciales.

Tal como fuera mencionado anteriormente, en el año 1996 la República Argentina aprobó la Convención Interamericana contra la Corrupción, que estableció medidas preventivas para promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción. Entre las medidas preventivas cuentan: "... 8. Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno. 9. Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas. (...) 11. Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción...".

Sin embargo, hoy en día, Argentina no posee una ley que establezca un sistema de protección especial para los denunciantes de actos de corrupción, llenándose este vacío legal sólo eventualmente con disposiciones afines. No hay un sistema que regule especialmente canales internos y externos de denuncia de hechos de corrupción (que permitan la denuncia anónima o la reserva de identidad), medidas de protección en general y frente a represalias, y un órgano de control con plena autonomía e independencia. Dicho vacío podría cubrirse provisoria y parcialmente mediante el artículo 79 del Código Procesal Penal de la Nación y las disposiciones de las leyes 25.764 y 27.304 que, si bien prevén cometidos diferentes, podrían considerarse afines.

Teniendo en cuenta que los denunciantes de delitos contra la administración pública asimismo resultan testigos del proceso penal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 79 del Código Procesal Penal de la Nación, el Estado Nacional debe garantizarles el pleno respeto del derecho: "... c) A la protección de la integridad física y psíquica propia y de sus familiares. ...". Esta disposición es importante en tanto fuente de la protección que se le debe a los denunciantes.

Ya hemos dicho que los denunciantes de hechos de corrupción pueden integrarse al PNPTI. Sin embargo, las condiciones y recaudos que pide la ley en sus artículos 2°, 3° y 4°, varias de ellas de carácter discrecional, resultan en sí mismas un desincentivo para eventuales denunciantes, que podrían correr el riesgo de hacer su denuncia sin obtener protección. Asimismo, de acuerdo con la propia previsión legal, dicho Programa funciona en el ámbito del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, lo que no puede considerarse un órgano de control con plena autonomía e independencia, de lo que surge otro palmario desincentivo para quienes quisieran denunciar hechos de corrupción.

En otro orden, la ley 27.304 del año 2016 estableció incentivos para los imputados -ahora sí por delitos contra la administración pública- que colaboren con la investigación penal de hechos de los que haya sido partícipe y con respecto a sujetos con responsabilidad igual o mayor a la propia. La

ley prevé que los imputados colaboradores están alcanzados por el PNPTI. En términos de independencia la previsión legal es positiva pues el acuerdo de colaboración debe celebrarse con el fiscal a cargo de la investigación, con más la homologación del juez. Sin embargo, vale aclarar que la ley 27.304 es una disposición específica para los imputados en un proceso penal, sin contarse con incentivos para los denunciantes sin responsabilidad o participación en los hechos.

Otra disposición de interés a los fines de este eje resulta la ley 27.372, del año 2017, que estableció derechos de asesoramiento, asistencia, representación, protección, verdad, acceso a la justicia, tratamiento justo, reparación y celeridad para las personas víctimas de delitos. Dicha ley fue receptándose en los distintos ordenamientos procesales provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Sin embargo, vale decir que su implementación no siempre resulta efectiva, y hay jurisdicciones en las que las personas siguen sin conseguir adecuado acceso a la justicia y participación en los trámites penales. Aun cuando la ley 27.372 está prevista para las personas víctimas de delitos, siendo que los denunciantes de los delitos contra la administración pública normalmente no tendrían dicha condición en tanto no son ofendidos directos por el delito, sus disposiciones parecen otra fuente válida a los fines de su protección. De ahí que, cualquier persona denunciante de un delito de corrupción asimismo podría requerir medidas de protección para su seguridad con arreglo al artículo 5° inciso d) de la ley 27.372.

En definitiva, la República Argentina no cuenta con un sistema específico para la protección de los denunciantes de buena fe de hechos de corrupción, que facilite e incentive la formulación de denuncias, establezca cuidados especiales en ocasión de sus declaraciones testimoniales, entregue eficaces medidas de protección al denunciante, incluidas la posibilidad de la denuncia anónima o mediante la reserva de identidad, como así también mecanismos de prevención y protección frente a eventuales represalias. Dicho sistema debería crear un programa de protección especial, encargado a una autoridad de aplicación autónoma e independiente con respecto a los poderes públicos. Asimismo, podría analizarse la posibilidad de crear una Procuraduría especial para los delitos contra la administración pública, en línea con otras procuradurías ya existentes, que cuenten con fiscales especialistas, con permanente capacitación y dotados del adecuado equipo interdisciplinario, de modo de optimizar los tiempos de la investigación penal y del proceso penal.

En cualquier caso, aun cubriéndose el déficit normativo en cuestión, se impone un cambio en la presentación de esta problemática en la sociedad, de manera que los eventuales denunciantes sepan que existe la decisión política y consenso con respecto a la gravedad de los hechos de corrupción y la importancia de su denuncia, con el correspondiente respaldo del Poder Ejecutivo Nacional y la más veloz y diligente respuesta del Poder Judicial de la Nación, contándose también con el adecuado marco normativo. Ahí radica sin dudas, el primer y más importante incentivo para eventuales denunciantes.

En lo específico del Poder Judicial y la investigación de los hechos de corrupción, también debe darse un cambio significativo, que incluya más recursos, especialización y respaldo, pues la historia nos muestra investigaciones y procesos larguísimos, estancados, lo que al fin de cuentas resulta un

fuerte desincentivo para quien de buena fe toma variados riesgos con la formulación de una denuncia.

5. Proyectos de ley presentados sobre la materia.

e. Ámbito Provincial.

Se cuentan con tres proyectos presentados en las Legislaturas de Tucumán (actualmente en estudio de comisión), Jujuy y Córdoba. La últimas dos, en cuanto a situación y estado parlamentario, se encuentran vencidos, sin aprobación.

i. Proyecto presentado en Tucumán (29/03/2023)

Este Proyecto tiene un ámbito de actuación acotado a la protección de quienes cumplen funciones laborales en el ámbito estatal (dentro de los tres poderes, organismos descentralizados, programas técnicos, Empresas del Estado y Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria -en todos sus niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria-) que de buena fe denuncien y/o testifiquen actos de corrupción, entendiendo como tales a los ilícitos descriptos en los arts. VI, VIII, IX y XI de la Convención Interamericana contra la Corrupción y los contemplados en el Código Penal de la Nación y normas complementarias (arts. 1 a 4).

En el art. 9 se presentan medidas de protección al denunciante y/o testigo que consisten en prohibiciones establecidas a las autoridades públicas, como pueden ser el despido, la disminución salarial, traslados intempestivos e injustificados, discriminación, entre otros.

En el art. 10 se enuncian derechos y garantías que corresponden de forma automática al denunciante y/o testigo desde la sola denuncia y/o testimonio de los actos de corrupción. El pedido podrá ser extensible al cónyuge o conviviente, a familiares en primer y segundo grado de parentesco y a terceros que corran riesgos ciertos y fundados. Los derechos y garantías explícitamente enunciados son los siguientes: asesoramiento jurídico y psicológico gratuito y permanente, protección policial, cambio del lugar de trabajo permanente o temporal, licencia parcial o total con goce de sueldo, confidencialidad, libre compulsión, acceso y legitimación procesal en los expedientes administrativos que se labren y toda otra aquella que considere la Autoridad Competente (arts. 10 y 11).

Según el art. 12, las medidas de protección serán procedentes cuando la denuncia reúna los siguientes requisitos: 1. Que incluyan hechos precisos y coherentes sobre acciones u omisiones que revelen detallada y fundadamente actos de corrupción de carácter penal y/o administrativo. No será necesaria la clasificación legal de los delitos denunciados; 2. Que incluyan la identificación de por lo menos un autor del acto de corrupción; 3. Que los hechos se encuentren respaldados con pruebas suficientes para comenzar una investigación sumarial; 4. Que los hechos denunciados no hayan sido materia de un proceso judicial o administrativo que tenga la condición de cosa juzgada;

5. Que los hechos denunciados no hayan prescrito. De ser necesario se dará un plazo de diez días al denunciante para subsanar omisiones. En caso de duda acerca del cumplimiento de los requisitos, se estará por el cumplimiento de estos, a partir de un análisis integral, coherente e imparcial de la denuncia.

ii. Proyecto presentado en Jujuy (07/08/2019)

Este Proyecto tuvo como objeto brindar protección a los funcionarios y empleados públicos que, como represalia a haber denunciado, informado o declarado de buena fe ante autoridad administrativa o judicial competente, actos de corrupción (cometidos por cualquier persona humana que se desempeñara en la función pública en todos sus niveles y jerarquías en los distintos poderes -art. 4-) susceptibles de ser investigados y sancionados administrativa o penalmente, sean objeto de hechos, actos u omisiones arbitrarios o ilegales en el ámbito laboral y/o personal y familiar (art. 1).

El artículo 2 entendía por hechos, actos u omisiones arbitrarios o ilegales a los siguientes: a) apercibimiento, suspensión, exoneración, traslado, reasignación o privación de funciones, rescisión, alteración de las condiciones del contrato o no renovación del mismo, calificaciones o informes respecto del desempeño negativos, comportamientos persecutorios y/o hostiles en el ámbito laboral, y en general cualquier perjuicio en la relación laboral del protegido; y b) Cualquier acto o vía de hecho lesiva de un derecho y garantía reconocidas en la Constitución Nacional, la Constitución de la Provincia de Jujuy, las leyes nacionales y provinciales, y los tratados internacionales, que afecten o pudieren afectar, en modo directo o indirecto, la vida y/o integridad psicofísica, reputación personal y/o profesional, menoscabo de bienes, y/o cualquier forma de sanción, discriminación o comportamiento hostil y/o persecutorio dirigido a las personas protegidas o su familia hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad.

El artículo 3 entendía como acto de corrupción a todo acto definido y enunciado por la Convención Interamericana contra la Corrupción y por la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, siempre que constituya un hecho punible según el derecho penal vigente en la República Argentina y/o una falta grave o incumplimiento administrativo sancionado por la Ley N°3.161 y demás normativa regulatoria de los deberes de los funcionarios públicos de la Provincia de Jujuy.

El artículo 6 presumía, salvo prueba en contrario, que las conductas indicadas en el artículo 2 configuraban hechos, actos u omisiones arbitrarios o ilegales que habilitaban a la persona protegida a solicitar las medidas de protección dispuestas en las oportunidades establecidas por el art. 9 (antes de que se iniciara la investigación, a partir del inicio y hasta la conclusión de la investigación y a partir del inicio del proceso judicial ante los tribunales locales y mientras continúe el mismo). La solicitud se registraría por los principios de informalidad, pudiendo presentarse de manera oral u escrita por múltiples medios.

Las medidas de protección establecidas consistían, por un lado, en la reserva de la identidad, la presencia policial en el domicilio, cambio del lugar habitual de la residencia a otro reservado y subsidio de una suma de dinero en caso de ser necesario y atención médica y psicológica gratuita (medidas que alcanzan al protegido y su familia). Por otro lado, en el ámbito laboral, las medidas de protección establecidas consistían en la inmediata cesación del acto u omisión arbitrario o ilegal, el traslado a otra área de repartición con idéntica remuneración, reincorporación/indemnización en caso de cesantía o exoneración y cualquier otra medida que se juzgara necesaria.

iii. Proyecto presentado en Córdoba (03/07/2013)

Este Proyecto tuvo como objeto establecer normas, procedimientos y mecanismos para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción, susceptibles de ser investigados y sancionados administrativamente, y para proteger al funcionario público o a cualquier persona que, de buena fe, denuncie dichos actos o testifique sobre los mismos (art. 1).

El artículo 2 entendía como funcionario público a cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos con independencia de su modalidad de contratación. Este artículo también entiende por actos de corrupción los ilícitos descritos en la Convención Interamericana contra la Corrupción, en el Código Penal y las faltas o ilícitos de carácter administrativo contemplados en la legislación sobre la materia.

Según el artículo 7, la sola interposición de la denuncia cuenta con garantías y medidas de protección básicas conforme a lo estipulado en el art. 16 (medidas básicas: asistencia legal para los hechos relacionados con la denuncia, reserva de identidad, protección a las condiciones laborales de funcionario público). Sin embargo, el artículo 17 establece medidas adicionales para la protección del denunciante, de aplicación a criterio de las autoridades competentes con carácter de excepcionalidad (protección policial, traslado de dependencia dentro de la entidad, traslado de centro de trabajo, suspensión con goce de haber del trabajo sin generar precedentes reprochables, otras que se consideren).

Además, el Capítulo IV del Proyecto establece medidas de protección básicas a los testigos de actos de corrupción (idénticas a las medidas de protección mencionadas anteriormente para los denunciantes), así como también medidas adicionales de protección personal de especial y excepcional aplicación durante las actuaciones procesales (reserva de identidad en las diligencias que intervenga imposibilitando la mención a cualquier dato que lo ponga en evidencia, métodos que imposibiliten identificación visual o auditiva del testigo -distorsionadores de voz, rostros cubiertos-, entre otros).

El artículo 23, por su parte, establecía que las solicitudes de protección pueden presentarse en forma adjunta a una denuncia de acto de corrupción o en fecha posterior. Su presentación no exige ningún tipo de formalidad. De no ser presentada por el denunciante o testigo de actos de

corrupción, la autoridad competente, vistas las condiciones de peligro, podrá otorgar las medidas adicionales de protección contenidas en los arts. 17 y 21.

Según el artículo 24, las solicitudes de protección serán admitidas cuando reúnan los siguientes requisitos: 1. Que estén sustentadas en la presentación de una denuncia; 2. Que incluyan la identificación o individualización de los autores y, si fuera el caso, de quienes participen en los hechos denunciados. De no conocerse esta información debe señalarse expresamente; 3. Que los hechos denunciados no hayan sido materia de un proceso judicial o administrativo que tenga la condición de cosa juzgada o cosa decidida; 4. Que los hechos denunciados no hayan prescrito; 5. Que contengan la suscripción del compromiso del denunciante y/o testigo de colaborar con todas las diligencias a la sola solicitud de la autoridad competente; 6. Que expresamente se soliciten una o más medidas de protección; y 7. Que se mencione a los beneficiarios.

De ser necesario y, en caso se omita algún requisito, se dará un plazo perentorio de siete días al solicitante para que subsane la información requerida.

f. **Ámbito Nacional**

Se detectaron numerosos proyectos presentados ante el Congreso de la Nación lo largo de los años. A los fines de realizar un informe más concreto, se ha decidido circunscribir el análisis a los proyectos presentados dentro del período 2018-2023.

i. Proyecto abril 2023

Presentado por Alberto Asseff, diputado nacional por la Provincia de Buenos Aires.

El Proyecto tiene como objeto establecer normas, procedimientos y mecanismos para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción, susceptibles de ser investigados y sancionados administrativa o penalmente, y para proteger al funcionario público o a cualquier persona que, de buena fe, denuncie dichos actos bajo el PROGRAMA NACIONAL DE PROTECCIÓN DE DENUNCIANTES DE ACTOS DE CORRUPCIÓN (art. 1).

El artículo 2 entiende como “acto de corrupción” a los ilícitos descritos en la Convención Interamericana contra la Corrupción y los contemplados en el Código Penal y distintas normas de carácter penal. Asimismo, establece que deben considerarse las faltas o los ilícitos de carácter administrativo contempladas en la legislación especial sobre la materia. Dicho artículo también entiende que la aplicación de las medidas de protección dependerá de las circunstancias y, de ser el caso, se hará extensible al cónyuge o conviviente, ascendientes, descendientes y hermanos de la persona protegida.

El artículo 3 especifica las competencias para receptor las solicitudes de protección, calificar su contenido y otorgar las medidas necesarias. Si la denuncia está relacionada con hechos de naturaleza administrativa, la Autoridad Competente será, en este orden, el funcionario con mayor

jerarquía del área, el funcionario próximo superior y la Sindicatura General de la Nación. Si la denuncia está relacionada con hechos de naturaleza penal la Autoridad Competente será, en este orden, el Ministerio Público Fiscal, el Poder Judicial y las fuerzas de seguridad. Asimismo, se podrá pedir la asistencia y cooperación de cualquier otra entidad pública.

El artículo 4 enumera los sujetos que quedan exentos de la aplicación del Proyecto, no pudiendo acogerse a ninguna medida de protección (los que formulen denuncias con mala fe, los que proporcionen información que se sustenta en datos obtenidos lesionando derechos fundamentales, los que hayan sido apartadas del Programa Nacional de Protección a Testigos e Imputados).

El Capítulo II del Proyecto trata sobre la facilitación e incentivos para la denuncia de actos de corrupción, dentro de los cuales se incluyen las medidas administrativas para facilitar el acto de denuncia de un acto de corrupción (art. 9), la posibilidad de ejercer una denuncia anónima (art. 10), la reserva de identidad del denunciante (art. 11), la denuncia de hostilidad o represalias laborales (art. 12), la denuncia al superior (art. 13), entre otros.

Sin embargo, lo novedoso del Proyecto es que incluye en su artículo 15 la posibilidad de que las Autoridades Competentes otorguen beneficios económicos a favor de los denunciantes cuando, como producto de la información proporcionada, se haya permitido la imposición de sanciones de reparación pecuniarias, o se haya aportado información veraz y útil que coadyuve a la identificación y localización de recursos, derechos o bienes.

El monto de la recompensa corresponderá hasta el equivalente del 20% del valor de lo recuperado o resarcido, conforme a la tasación realizada por los peritos, y a la decisión de las autoridades competentes que valorarán la relevancia de la información proporcionada. Este beneficio no se aplicará si en el transcurso de las investigaciones se determina que el denunciante ha tenido algún grado de participación en el acto de corrupción que lo haya beneficiado directamente o si este hecho no haya sido declarado inicialmente.

Por otro lado, cuando la información sea proporcionada por un servidor público, su colaboración en la identificación o acreditación de las conductas de actos de corrupción serán objetos de un reconocimiento de carácter honorífico en defensa de la patria.

El Capítulo III trata sobre la Protección a Denunciantes. Dentro de las medidas se incluyen aquellas clasificadas como básicas, las adicionales y, de forma excepcional, la aplicación de medidas de protección correspondientes a los testigos.

En el Capítulo IV se regula la solicitud y la concesión de las medidas de protección. El art. 21 dispone que las solicitudes de protección pueden presentarse en forma adjunta a una denuncia de acto de corrupción o en fecha posterior, sin requerimiento de ningún tipo de formalidad. De no ser presentada por el denunciante, la Autoridad Competente, vistas las condiciones de peligro, podrá otorgarlas previa exhortación y aceptación del denunciante.

El artículo 22 enumera los requisitos necesarios para la admisión de las solicitudes de protección como, por ejemplo, que estén sustentadas en la presentación de una denuncia, que incluyan la identificación o individualización de los autores, que los hechos denunciados no hayan sido materia de un proceso judicial o administrativo que tenga la condición de cosa juzgada o cosa decidida, entre otros.

El artículo 23 dispone que, recibida la solicitud de protección las autoridades competentes deberán valorar la información recibida a efectos de determinar su relevancia y el grado de peligro o vulnerabilidad al que está sujeto el solicitante y de ser el caso disponer el otorgamiento de las medidas de protección adicionales. De no estimarse, se declarará improcedente en todo o en parte la solicitud de medidas de protección.

El artículo 30 establece que, sin perjuicio del plazo para el pronunciamiento de la autoridad y evaluando las circunstancias de peligro se podrá, inmediatamente después de la presentación de la solicitud de protección, otorgar en forma cautelar las medidas de protección, con sujeción a una verificación posterior y sumaria de los hechos expuestos.

El artículo 32 tiene carácter de novedoso, puesto que brinda la posibilidad de conceder medidas de protección de aplicación en territorio extranjero. Esto se complementa con el Capítulo VI, que trata sobre mecanismos de cooperación internacional.

El Capítulo VII sienta las bases para la creación y operatividad de un Programa Nacional de Protección a Denunciantes de Actos de Corrupción. El artículo 54, por último, establece que del mismo dependerá la implementación de la norma.

ii. Proyecto marzo 2023

Presentado por el Diputado de la UCR Mario Negri por la Provincia de Córdoba.

Este Proyecto tiene como objeto brindar protección contra actos, resoluciones o prácticas formales, informales, arbitrarios o ilegales dirigidos a quienes de buena fe denuncien, informen, presten declaración o de algún modo colaboren ante cualquier autoridad competente en relación con uno o más hechos punibles de corrupción pública o privada, delitos contra la Administración Pública o el patrimonio público y contra sociedades, empresas u otros entes en los que el Estado tenga participación o que tengan como principal fuente de recursos el aporte estatal y otros delitos cometidos por funcionarios públicos en ejercicio de sus funciones (art. 1).

El artículo 2 entiende como “acto de corrupción” a todo acto definido por la Convención Interamericana contra la Corrupción, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, la Convención para Combatir el Cohecho de los Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y por todo otro instrumento nacional o internacional contra la corrupción que se incorpore al

ordenamiento jurídico. Serán considerados también actos de corrupción aquellos hechos que se encuentren punibles en el derecho nacional y que resulten análogos a los mencionados anteriormente.

El artículo 2 también entiende como personas protegidas a personas que tengan relación inmediata de carácter afectivo o familiar con quien queda comprendido en la categoría de “persona protegida”. Cuando las circunstancias del caso lo tornen adecuado, se podrá dictar medidas de protección a favor de personas jurídicas.

El artículo 5 dispone que las medidas de protección serán impuestas de forma provisoria y de acuerdo con las particularidades de cada caso. Las medidas no son taxativas, se podrán adoptar aquellas que resulten sustancialmente análogas a las reconocidas por el Proyecto.

Entre los artículos 8 y 10 se disponen medidas de índole personal y laboral (tanto en el ámbito público como privado) y vinculadas a transacciones económicas con el Estado Nacional (es decir, en los casos en los que al acto arbitrario o ilegal afecte a una persona protegida cuando actúa como contratista del Estado).

El Capítulo IV establece que la solicitud podrá ser solicitada por sí o por terceros, y esta se rige por el principio de informalidad. Las oportunidades en las que podrá solicitarse son:

- Antes de que se inicie formalmente la investigación sobre el hecho o en el momento de realizar la denuncia, prestar declaración o aportar información.
- A partir del inicio y hasta la conclusión de la investigación.
- A partir del inicio de una causa penal ante los tribunales nacionales o federales.

- ***Proyecto mayo 2022 (I)***

Presentado por los Diputados Ignacio Torres del bloque Integración y Desarrollo Chubutense (Provincia de Chubut); María Belén Tapia y Stella Maris Olalla del bloque de la UCR (por las Provincias de Santa Cruz y Entre Ríos, respectivamente); y Alfredo De Angeli, José María Torello y Gabriela González Riollo, del PRO (por las Provincias de Entre Ríos, Buenos Aires y San Luis, respectivamente).

El artículo 1 dispone como objeto del Proyecto el establecimiento de normas, procedimientos y mecanismos para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción susceptibles de ser investigados y sancionados penalmente con la finalidad de proteger a los funcionarios públicos o a cualquier otra persona que, de buena fe, denuncie o preste testimonio sobre dichos actos.

El Proyecto entiende como acto de corrupción a aquellos ilícitos descritos en los artículos VI, VIII, IX y XI de la Convención Interamericana contra la Corrupción, los previstos en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y los contemplados en el Código Penal y otras disposiciones especiales de carácter penal.

El Proyecto otorgaría al Ministerio Público Fiscal la responsabilidad de recibir las solicitudes de medidas de protección por parte de los denunciantes y testigos de corrupción, calificarlas y, en su caso, otorgarlas. Las medidas de protección estarían orientadas a proteger el ejercicio de los derechos personales y laborales de los denunciantes y testigos de actos de corrupción (garantizando su integridad física y psicológica, la de su grupo familiar y sus bienes, así como la conservación de sus condiciones laborales y la salvaguarda de sus actividades de cualquier índole que podrían verse amenazadas -art. 13-), así como el procesamiento en sede judicial de esos actos. La aplicación de las medidas dependería de la información suministrada, las circunstancias y condiciones de vulnerabilidad evaluadas por la autoridad otorgante y, cuando corresponda, se extenderían al grupo familiar.

El artículo 4 prevé que no podrán acogerse a ninguna de las medidas de protección previstas quienes: hayan proporcionado información o formulado una denuncia de mala fe, hayan proporcionado información lesionando derechos fundamentales de terceros y quienes hubiesen sido excluidos con anterioridad del Programa de Protección de Denunciantes y Testigos de Actos de Corrupción por su accionar culpable.

El artículo 9 regula las denuncias con reserva de identidad, disponiendo que el denunciante, por razones de seguridad, podrá presentar la denuncia reservándose su identidad. En este caso, la autoridad competente valorará la información recibida y, en uso de sus facultades, determinará si da trámite a la denuncia presentada.

Lo novedoso de este Proyecto se encuentra en su artículo 24, regulando el otorgamiento cautelar de las medidas de protección. Prevé que, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 23 (resolución de la autoridad otorgante de las medidas de protección), inmediatamente después de recibida la solicitud y si las circunstancias de peligro así lo ameritan, podrá otorgar de manera cautelar las medidas de protección solicitadas, las cuales quedarán sujetas a una verificación sumaria posterior.

El artículo 31 establece que las decisiones de la autoridad otorgante referidas al otorgamiento, denegación, modificación, suspensión o extensión de las medidas de protección serán recurribles por el o los sujetos que solicitaron las medidas y su grupo familiar.

Con relación a lo mencionado, el Capítulo VII del Proyecto trata de la Responsabilidad por Incumplimiento Funcional, implicando responsabilidades de tipo administrativo, civil y/o penal para los funcionarios ante el incumplimiento e inobservancia de los deberes relacionados con el otorgamiento y la ejecución de las medidas de protección.

Finalmente, el Capítulo VIII dispone mecanismos de cooperación internacional y el Capítulo IX sienta las bases para la creación y operatividad de un Programa de Protección de Denunciantes y Testigos de actos de Corrupción en el ámbito de la Agencia Nacional de Protección a Denunciantes, Testigos e Imputados.

- ***Proyecto mayo 2022 (II)***

Este proyecto fue presentado por los diputados de la UCR Karina Banfi y Fabio Quetglas (por la Provincia de Buenos Aires); Mario Negri, Marcos Carasso y Soledad Carrizo (por la Provincia de Córdoba); Lidia Ascarate y Roberto Sánchez (por la Provincia de Tucumán); Ximena García, Mario Barletta y Juan Martín (por la Provincia de Santa Fe); Miguel Nanni (por la Provincia de Salta); Roxana Reyes (por la Provincia de Santa Cruz); Martín Arjol (por la Provincia de Misiones); José Vara y Manuel Aguirre (por la Provincia de Corrientes); Gabriela Lena (por la Provincia de Entre Ríos); Juan Carlos Polini (por la Provincia de Chaco); Lisandro Nieri (por la Provincia de Mendoza) y Jorge Rizzoti (por la Provincia de Jujuy).

El artículo 1 del proyecto tiene como objeto establecer el régimen de protección de los derechos e intereses de denunciantes, peritos, testigos y víctimas de los delitos contra la Administración Pública previstos en los Capítulos VI, VII, VIII, IX, IX bis del Título XI del Libro II y en el inciso 5 del artículo 174 del Código Penal.

El artículo 2 delimita el ámbito de aplicación. Este régimen brindará protección contra actos, resoluciones o prácticas formales, informales, arbitrarias o ilegales que afecten, en modo directo o indirecto, las condiciones contractuales, las relaciones laborales, la reputación profesional, la integridad de sus bienes o cualquier otro derecho o interés protegido que produzca o pueda producir un daño a quienes de buena fe denuncien, informen, presten declaración o de algún modo colaboren ante cualquier autoridad competente en relación con uno o más de los hechos punibles mencionados anteriormente.

El artículo 3 define como persona protegida a toda persona humana que, como consecuencia de haber denunciado, informado, prestado declaración o de algún modo haber colaborado ante cualquier autoridad competente, o pretender hacerlo respecto de los delitos enunciados en el artículo 1, pudiera ser afectado por las conductas enumeradas en el artículo 2. Asimismo, se aplicarán medidas de protección cuando el acto arbitrario o ilegal pudiera afectar a su cónyuge o su concubino o concubina, sus ascendientes o descendientes hasta el primer grado o parientes por consanguinidad en línea colateral hasta el primer grado, o a su grupo de pertenencia vital o convivencia.

El artículo 3 dispone también que serán requisitos del otorgamiento de la protección que la colaboración que el protegido presta a la investigación permita avances concretos para acreditar los hechos, determinar sus autores y partícipes, o recuperar los instrumentos o el provecho indebido producto del delito.

El artículo 5 establece que todas las medidas de protección serán dispuestas provisionalmente y de acuerdo con las particulares necesidades de cada caso. Las medidas dispuestas no son taxativas, pudiendo requerir la aplicación de aquellas que resulten análogas.

El Capítulo II encarga a la Procuración General de la Nación la aplicación del Proyecto y enumera en el artículo 7 las competencias que se le atribuyen.

El Capítulo III trata sobre la aplicación de las medidas de protección. El art. 8 establece que todas las personas protegidas contarán con medidas de protección laboral y reserva de su identidad. Se dispone también que en aquellos casos en que la gravedad o importancia de la investigación así lo ameriten y pudiere resultar afectada la integridad física de la persona, se deberá solicitar el ingreso al PNPTI, en los términos de la Ley 25.764.

El Capítulo IV versa sobre el procedimiento de solicitud de las medidas de protección ante la Autoridad de Aplicación. Cualquier persona que desee realizar alguno de los actos descritos en el artículo 2 podrá por sí o por terceros efectuar la solicitud, la cual se rige por el principio de informalidad. Las oportunidades para presentarla son:

- Antes de que se inicie formalmente la investigación sobre el hecho denunciado y/o informado o en el momento de realizar la denuncia.
- A partir del inicio y hasta la conclusión de la investigación.
- A partir del inicio de una causa penal ante los tribunales nacionales o federales.

El artículo 14 dispone que, si la Autoridad de Aplicación rechazara la solicitud de una medida de protección, el solicitante tendrá habilitada la vía recursiva.

Por otro lado, el Capítulo V versa sobre el procedimiento de solicitud de las medidas de protección en sede judicial y sus características.

El artículo 17, dentro del Capítulo VI (“Procedimiento”) determina que, iniciada formalmente la investigación penal por el acto relacionado con la persona protegida, las medidas de protección y dictadas o que se pudieran dictar con posterioridad no se verán afectadas por las actuaciones ante la administración de justicia penal. Sin embargo, en los casos que se haya dispuesto la medida de reserva de identidad, esta deberá ser levantada a partir del momento en que alguna persona sea citada a prestar declaración indagatoria.

6. Conclusión

Aunque los esfuerzos por ampliar el contenido sobre la materia bajo análisis han sido numerosos, ninguno de ellos ha logrado sanción legislativa, por lo que el marco normativo legal en lo que refiere a la protección a denunciantes y testigos de hechos de corrupción en la administración pública sigue siendo, a la actualidad, la Ley de Creación del Programa Nacional de Protección a Testigos e Imputados (25.764) y la Ley del Arrepentido (27.304), mencionadas al comienzo de esta exposición. Si bien existe una interrelación y coordinación entre las leyes vigentes, no se puede afirmar que estas sean una regulación integral suficiente, por no ser abarcativas de todos los ejes necesarios para asegurar el objeto y el fin para el que se pretende aplicar. Ello indica la prevalencia en Argentina

de un deficitario sistema de protección a denunciantes de delitos de corrupción en la administración pública.

A su vez, puede observarse que en los distintos proyectos de ley presentados (tanto en las Provincias como en Nación) existen lagunas que son corregidas entre sí. Es decir, en cada uno de los proyectos se agrega aspectos o especificaciones técnicas que el anterior ha dejado de lado, soslayando otros puntos que luego son tratados por el siguiente; puede afirmarse, entonces, que ninguno de ellos es completo.

No obstante, los proyectos de ley expuestos permiten destacar y construir una guía de puntos esenciales a ser contemplados por una eventual ley a los fines de garantizar la más amplia protección del denunciante de hechos de corrupción, y alinear la normativa argentina con las recomendaciones realizadas por el informe final del Comité de Expertos del MESICIC de marzo de 2020 mencionadas anteriormente. Dentro de los puntos básicos, se encuentran:

- Determinación clara de las autoridades competentes para la recepción de la solicitud de protección.
- Aplicación del principio de informalidad a la solicitud de protección.
- Enumeración no taxativa de medidas de protección otorgables al denunciante, con extensión a sus familiares.
- Posibilidad de otorgar dichas medidas de protección de manera cautelar, como lo prevé el primer proyecto presentado a nivel nacional en mayo de 2022.
- Establecimiento de incentivos para el denunciante -sobre este punto, es destacable el proyecto de ley nacional presentado en abril del año 2023, el cual incluye la posibilidad de otorgar beneficios económicos y reconocimientos de carácter honorífico (estos últimos cuando se tratara de servidores públicos), además de otros puntos contemplados por otros proyectos, como la reserva de identidad del denunciante, la interposición de una denuncia anónima, y las denuncias contra superiores u hostilidades y represalias laborales.
- Posibilidad del denunciante de ingresar al PNPTI cuando las circunstancias sean especialmente graves, según lo contempla el segundo proyecto presentado a nivel nacional en mayo de 2022.
- Establecimiento de mecanismos de cooperación internacional en la implementación de medidas de protección y en la aplicación de procedimientos jurisdiccionales, como lo prevé el primer proyecto nacional presentado en mayo de 2022.
- Aplicación de un régimen de responsabilidad por incumplimiento funcional a aquel funcionario público que incurriera en un incumplimiento y/o inobservancia de sus deberes relacionados con el otorgamiento y ejecución de medidas de protección, inspirado en el primer proyecto nacional presentado en mayo de 2022

Además del marco normativo pendiente, es necesario un cambio en la presentación de esta problemática ante la sociedad, contándose de antemano con la decisión política y el consenso de todos los protagonistas de las investigaciones penales con respecto a la gravedad de los hechos de corrupción y la importancia de la denuncia y del denunciante, de manera que estos últimos confíen en la respuesta eficiente del servicio de justicia y en que tendrán la protección adecuada.

Asimismo, también es necesario un cambio en el modo en que los tribunales trabajan las investigaciones por hechos de corrupción, precisándose mayores recursos, funcionarios o dependencias especializadas y cuidar su independencia, en favor de procesos ágiles y rápidos, propios de un adecuado servicio de justicia.

COLOMBIA

1. Introducción

La denuncia de la corrupción, también conocida como *whistleblowing*³⁶ en el ámbito anglosajón, ha experimentado un creciente interés por parte de gobiernos, sociedad civil y la comunidad académica en los últimos años. El mundo ha sido testigo de diversos escándalos como *Panama Papers* o *LuxLeaks* gracias a personas que toman la valiente decisión de alertar sobre irregularidades, en pro del interés general. Por su parte, la Directiva 1937/2019³⁷ de la Unión Europea ha reiterado la importancia de las legislaciones en materia de protección a denunciantes.

Los denunciantes y alertadores de corrupción desempeñan un papel crucial al contrarrestar el abuso de poder, el fraude y la malversación³⁸. No obstante, enfrentarse a poderosos o personas en posiciones de poder, que cometen irregularidades o actos reprochables, puede acarrear riesgos y retaliaciones sobre las personas que denuncian. En efecto, aquel que denuncia puede verse expuesto a amenazas contra su vida e integridad, retaliaciones laborales y/o contractuales, persecución judicial y afectaciones a su buen nombre y a su salud mental³⁹.

Por lo anterior, la denuncia y la protección a denunciantes son temas intrínsecamente relacionados. Denunciar, como expresión del derecho a la libertad de expresión⁴⁰, depende de las condiciones y garantías que existen para el ejercicio del derecho. De esta forma, un espacio cívico fortalecido y legislaciones específicas de protección son un incentivo a la denuncia y una garantía de su correcto ejercicio.

Colombia, a pesar de sus diversos compromisos internacionales, no cuenta aún con una legislación dedicada para proteger a quienes denuncian corrupción. Desde 2017 se han documentado 9 intentos legislativos sin éxito por establecer un marco jurídico que brinde medidas administrativas de protección. Sin embargo, el más reciente, el Proyecto de Ley “Jorge Enrique Pizano” fue presentado en noviembre de 2023⁴¹ y ha sido fortalecido por los análisis de Transparencia por Colombia. Está actualmente en el proceso legislativo.

No obstante, las iniciativas legislativas, incluyendo la de 2023, únicamente han considerado medidas administrativas, otorgadas por autoridades administrativas, como manera de proteger al denunciante en riesgo o que enfrenta una retaliación. En el mundo predominan las autoridades administrativas que brindan protección, por ser consideradas menos costosas y más expeditas. Sin

³⁶ Para más información sobre el '*whistleblowing*' ver: <https://www.transparency.org/en/our-priorities/whistleblowing>

³⁷ Unión Europea, Directiva 1937/2019 relativa a la protección de personas que informen infracciones al derecho de la Unión. Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2019/305/L00017-00056.pdf>

³⁸ Thomas, Guy, Whistleblowing and power. Business Ethics. 2020.

³⁹ Transparencia por Colombia, La denuncia y la protección al denunciante, 2020.

⁴⁰ La Corte Interamericana de Derechos Humanos -CIDH- ha reiterado vía jurisprudencia la relación entre denuncia y libertad de expresión.

⁴¹ Ver: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/general/administracion-publica/radican-proyecto-de-ley-jorge-pizano-para-proteger>

embargo, estudios como el de la *International Bar Association* cuestionan su eficacia y llaman la atención sobre escenarios judiciales y prejudiciales para lograr protección⁴² y/o reparación en casos de corrupción, como en las conciliaciones previas a demandas.

De cualquier forma, la perspectiva judicial de la protección es un tema inexplorado en Colombia. En teoría, cualquier denunciante que reciba amenazas, acoso laboral o despidos injustificados, podría acudir ante los jueces para buscar la protección de sus derechos. Sin embargo, actualmente, no se conoce si en efecto los denunciantes buscan protección judicial, en qué escenarios y si, finalmente, esta protección es efectiva o no.

Transparencia por Colombia realizó un análisis respecto a la situación actual de la denuncia y la protección a denunciantes en Colombia, incluyendo el escenario judicial. Este reporte pretende ampliar las conversaciones en torno a la protección a denunciantes de actos de corrupción incluyendo las reflexiones de operadores judiciales, juristas y abogados.

2. Metodología

El presente reporte se fundamenta en las investigaciones de *Transparencia Internacional* y *Transparencia por Colombia*, así como en literatura especializada relevante. Además, se obtuvieron datos e informaciones a través de solicitudes realizadas a entidades como la Dirección de Protección y Asistencia de la fiscalía general de la Nación, la Unidad Nacional de Protección y la Corporación de Jueces y Magistrados de Colombia⁴³.

Adicionalmente, se diseñaron cuestionarios⁴⁴ que fueron suministrados a abogados pertenecientes a la Fundación Pro-Bono de Colombia, líderes del Movimiento Ciudadano Anticorrupción y denunciantes vinculados al Centro de Asesoría Legal Anticorrupción -ALAC-. Para obtener una perspectiva más completa, se llevaron a cabo entrevistas con dos personas que han denunciado casos de corrupción y un grupo focal jueces y abogados.

De igual forma, se adelantaron diversas reuniones y mesas de trabajo con autoridades como la Fiscalía General de la Nación, la Alcaldía Mayor de Bogotá y ONGs expertas en temas de protección como Diakonia y el Fondo de Fortalecimiento y Protección -FFP-.

En el proceso de recopilación de datos, se aplicaron análisis cualitativos y cuantitativos, que no solo permitan identificar patrones y tendencias, sino comprender la percepción de operadores judiciales, abogados y líderes asociados a procesos de denuncia de corrupción. Esto permite, a su vez, comprender dinámicas subyacentes a los procesos de denuncia de corrupción, protección a denunciantes y, en últimas, del acceso mismo a la administración de justicia.

⁴² International Bar Association, Are whistleblowing laws working? 2019

⁴³ Ver Anexo 1 con listado completo de peticiones y solicitudes de información

⁴⁴ Ver Anexo 2 con listado completo de cuestionarios

3. La denuncia de la corrupción en Colombia

Colombia ocupó el puesto 87 entre 180 países evaluados en el Índice de Percepción de Corrupción 2023 de *Transparencia Internacional*, con 39 puntos sobre 100⁴⁵. Esto significa que el país atraviesa graves problemas de corrupción y que la percepción no mejora. Por su parte, el *Rule of Law Index*⁴⁶ 2023 del *World Justice Project* da una calificación más desfavorable a Colombia, ubicándola en el puesto 103 entre 140 países evaluados, indicando que su institucionalidad es débil para combatir la corrupción. No en vano, en Colombia muchos identifican a la corrupción como el principal problema público⁴⁷.

En Colombia son diversos los casos de corrupción, abuso de poder e incluso de alianzas entre el poder y la criminalidad que han sido develados por denunciantes. El escándalo de la parapolítica o el de los 70 mil millones de Centros Poblados, han sido productos de denuncias. Esto continúa la tendencia global anteriormente descrita. Por esto, la denuncia, entendida como la puesta en conocimiento de irregularidades ante autoridades o su divulgación pública ante otros medios, se ha posicionado como la herramienta más efectiva de lucha contra la corrupción⁴⁸. En efecto, que aquellos que conozcan sobre posible corrupción lo informen a través de los respectivos canales de reporte, logra prevenir, detectar y sancionar más corrupción que los sistemas de controles o las auditorías externas⁴⁹.

Según el Barómetro Global 2019 de *Transparencia Internacional*, en Colombia el 78% de las personas estarían dispuestas a denunciar corrupción si conocieran de ella⁵⁰. En igual sentido, cifras oficiales de la Fiscalía indican que las denuncias de corrupción han aumentado en un 169%⁵¹ desde el 2020. No obstante, a pesar de esta voluntad para denunciar, el éxito de la denuncia y de los posteriores procesos de investigación dependen de condiciones adecuadas para su ejercicio, como canales óptimos de denuncia, políticas de promoción a la denuncia, y, en particular, de medidas de protección para denunciantes y alertadores.

En este orden de ideas, la posibilidad de sufrir represalias y retaliaciones por la decisión de denunciar desincentiva la denuncia de la corrupción. Además, el 58% de los colombianos creen que su eventual denuncia no tendrá ningún resultado⁵², lo que se traduce en una desconfianza hacia las autoridades. Por esto, se hace más evidente la necesidad de contar con una normativa integral de protección a denunciantes, que brinde garantías y contribuya a devolver la confianza en los entes de control.

⁴⁵ Transparencia Internacional, Índice de Percepción de Corrupción 2023. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>

⁴⁶ World Justice Project, Rule of Law Index, 2022. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/704367/wjp-index-21.pdf>

⁴⁷ Transparencia por Colombia, Así se Mueve la Corrupción 20216-2020. 2020.

⁴⁸ Organización Internacional del Trabajo, Legislación y práctica sobre la protección de los denunciantes en el sector de servicios públicos y financieros. 2019

⁴⁹ Price Water House Coopers, Global Economic Crime Survey. 2014.

⁵⁰ Transparencia Internacional, Barómetro Global de la Corrupción. 2019.

⁵¹ Transparencia por Colombia, La ciudadanía denuncia la corrupción, 2020.

⁵² Transparencia Internacional, Barómetro Global de la Corrupción. 2019.

Por otra parte, Colombia cuenta con una normativa dispersa referente a anticorrupción que buscan fortalecer la denuncia de la corrupción. Desde leyes de acceso a la información pública, veedurías ciudadanas y transparencia en la contratación estatal. No obstante, la aplicación de las normativas como la denuncia de sus vulneraciones se enfrentan a diversos obstáculos, riesgos y factores institucionales y culturales que dificultan su ejercicio. La falta de conectividad en las zonas rurales, barreras en el acceso a la información pública, desconocimiento del concepto de corrupción, dificultades probatorias y barreras culturales como los principales obstáculos para constituir una denuncia⁵³.

En este sentido, en Colombia existen prácticas y creencias culturales que facilitan la corrupción y la perpetúan. Esto se ha identificado a través de la normalización de conductas corruptas por considerarlas “necesarias” para el desarrollo de la función administrativa y a través de la estigmatización del alertador, a quien se considera un “sapo” o un intruso que debe ser silenciado. Diversos estudios han mostrado como en países de África o Europa del Este es difundida la creencia de que el denunciante es un “espía”⁵⁴ o una persona “desleal”. Así, denunciar podría traer consecuencias en la vida social y económica de las personas denunciadas.

Aún más, en un estudio de 2021 se observó que prejuicios y estereotipos dificultan el acceso a la denuncia en Colombia por parte de mujeres y disidencias sexuales y de género⁵⁵. Según cifras del Centro de Asesoría Legal Anticorrupción, las mujeres reportan menos corrupción que los hombres, en una proporción de 71% hombres y 29% mujeres⁵⁶. Esto respondería a prejuicios y roles de género asignados que dificultan su acceso a lo público. En el mismo sentido, las diversidades sexuales y de género se ven enfrentadas a riesgos y retaliaciones especiales en razón a su orientación sexual o identidad.

Por otra parte, los canales de denuncia son condición clave para el ejercicio de esta. Una investigación de 2022 identificó que, a pesar de la profusión de canales, estos presentan falencias⁵⁷. Se encontró que existe confusión en la ciudadanía sobre los canales de denuncia, dificultades tecnológicas para acceder a los canales virtuales y de medios de transporte en zonas rurales, problemas en la comunicación autoridad-alertador, falta de enfoque pedagógico y diferencial, así como barreras para el anonimato. Además, en el trámite de la denuncia se identificó una imposibilidad de realizar seguimiento a la misma, pues las autoridades únicamente responden alegando confidencialidad, sin informar si la denuncia está quieta o en evolución, lo cual desincentiva denuncias posteriores.

⁵³ Transparencia por Colombia, Alertas de corrupción en tiempos de pandemia, 2020.

⁵⁴ Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Guía de Buenas Prácticas en la Protección de los Denunciados. 2016.

⁵⁵ Transparencia por Colombia, Factores limitantes de la denuncia. 2021.

⁵⁶ Cifras internas.

⁵⁷ Transparencia por Colombia, Los mecanismos institucionales de denuncia de la corrupción, 2022.

4. La protección a denunciantes en Colombia.

A pesar del Acuerdo de Paz firmado en 2016, Colombia sigue siendo un país con altos niveles de violencia. En efecto, el sólo hecho de ejercer el derecho a participar o a denunciar conlleva riesgos contra la integridad y la vida de las personas. Según reportes del *Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz - Indepaz*, en 2018-2022 fueron asesinados 957 líderes sociales, mostrando cómo alzar la voz en Colombia puede representar un riesgo latente para la vida.⁵⁸

No obstante, las amenazas contra la vida no son el único riesgo al que se enfrentan los denunciantes. Se han identificado otros riesgos asociados a la denuncia como (i) las retaliaciones en relaciones laborales/contractuales; (ii) afectaciones a la honra y el buen nombre; (iii) pérdida de oportunidades laborales; (iv) persecución judicial y (v) afectaciones a la salud mental. En este sentido, el 40% de los alertadores del Centro de Asesoría Legal Anticorrupción -ALAC- afirman sentirse en riesgo⁵⁹ de sufrir retaliaciones por su decisión de denunciar.

De acuerdo con *Blue Print For Free Speech*, las principales medidas de protección son el anonimato/confidencialidad y la asesoría jurídica. En Colombia están permitidas las denuncias anónimas o con reserva de confidencialidad. Los datos personales en Colombia están protegidos, entre otras normas, por la ley de habeas data. No obstante, Colombia arrastra una desconfianza hacia este mecanismo desde los años 90 cuando se empezó a implementar, pues se asemejaba a la denuncia temeraria o sin fundamento y se le imponían mayores requisitos para ser tramitada.

Por otra parte, la asesoría jurídica es esencial para que el denunciante conozca de qué manera denunciar y como minimizar posibles riesgos jurídicos. No obstante, el acceso a los servicios de un abogado puede ser muy costoso y esto es una barrera económica para la protección. Por tanto, la asesoría jurídica debería ser gratuita. En Colombia la ley obliga a las facultades de derecho a establecer un consultorio jurídico gratuito para los más vulnerables. Sin embargo, esta no es una oferta estatal y puede estar sujeta a requisitos y a la capacidad de los consultorios. Por esto han surgido iniciativas desde la sociedad civil como el *Centro de Asesoría Legal Anticorrupción de Transparencia por Colombia*.

En ese mismo sentido, la sociedad civil colombiana ha tenido que suplir vacíos estatales en materia de protección. *Diakonia* o el *Fondo de Fortalecimiento y Protección* son organizaciones que trabajan en la protección de líderes, entre ellos, denunciantes. Por otro lado, empresas colombianas como *Bancolombia* o *Argos* han establecido por iniciativa propia sistemas de protección a denunciantes, a pesar de que la ley no los obliga. Finalmente, algunas entidades territoriales como la Alcaldía de Bogotá han decidido adoptar medidas de protección a denunciantes, aunque nuevamente, no existe obligación legal al respecto.

⁵⁸ Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz, Balance de la violencia en cifras. 2022.

⁵⁹ Es importante matizar que este riesgo puede ser meramente “percibido” más no “latente” o con fundamento en amenazas y/o situaciones de seguridad.

5. La normativa en materia de denuncia y protección a denunciantes

Colombia cuenta con una normativa diversa y dispersa sobre anticorrupción. Algunas brindan herramientas para el control social ciudadano, como la ley veedurías ciudadanas⁶⁰ o la ley de acceso a la información pública⁶¹. Otras, establecen parámetros de transparencia en la contratación⁶² o en las empresas sujetas a vigilancia⁶³. Estas normas incentivan la denuncia de la corrupción, aunque no se cuenta con una legislación que proteja a quienes denuncian.

Aún más, en Colombia existe un deber general, sobre funcionarios públicos y particulares, de denunciar cualquier hecho delictivo del que se tenga conocimiento⁶⁴. La omisión de denuncia es un delito tipificado en el Código Penal⁶⁵. Esta exigencia legal, en muchos casos, podría comportar un desequilibrio en las cargas públicas por los riesgos y retaliaciones que acarrea.

En cuanto protección a denunciantes de corrupción, Colombia ha ratificado diversos tratados de la Organización de Naciones Unidas -ONU-, Organización de Estados Americanos -OEA- y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE- que establecen la obligación de proteger a los denunciantes de corrupción. Sin embargo, actualmente el país no cuenta ni con una legislación ni con una política pública específica de protección a denunciantes de corrupción⁶⁶. No obstante, es posible identificar normativas relacionadas a protección en un sentido general y, por otra parte, otras que, si bien no fueron diseñadas para proteger a denunciantes de corrupción, podrían ser utilizadas en ciertos casos.

La Constitución Política dispone que la seguridad personal es un derecho humano y que las autoridades deben garantizarlo⁶⁷. Por esto, la Policía Nacional es la primera entidad encargada de proteger la vida y los bienes de los ciudadanos, por lo que ante una situación de riesgo, un ciudadano podría solicitar su protección. Dentro de la Policía se encuentra la Dirección de Protección y Servicios Especiales, que se encarga de estudiar las solicitudes de protección especial por parte de los ciudadanos. No obstante, esta es una protección generalizada que consiste en medidas de autoprotección y la revisión periódica del protegido en su residencia por parte de personal de policía. Para medidas más robustas, se remite a los programas que brinda la Fiscalía General de la Nación y la Unidad de Protección.

En este sentido, la Constitución dispone que es deber de la Fiscalía General de la Nación proteger a los testigos, víctimas e intervinientes del proceso penal. Para este propósito existe la Dirección de Protección y Asistencia de la Fiscalía, la cual protege aproximadamente a 400 intervinientes del proceso penal y sus familias. Esta protección brinda traslados de ciudad, apoyos económicos y

⁶⁰ Ley 830 de 2003

⁶¹ Ley 1712 de 2014.

⁶² Ley 1474 de 2011.

⁶³ Ley 2195 de 2022.

⁶⁴ Ley 906 de 2004, Artículo 47: "Toda persona debe denunciar a la autoridad los delitos de cuya comisión tenga conocimiento y que deban investigarse de oficio. (...)

⁶⁵ Artículo 441 del Código Penal.

⁶⁶ Esta omisión le ha valido a Colombia recibir un llamado de atención por parte de la OCDE en 2019.

⁶⁷ Artículo 2 de la Constitución Política de Colombia.

psicosociales, la afiliación al sistema de salud y la inscripción de niños, niñas y adolescentes en colegios públicos.

Según el informe de rendición de cuentas de la Fiscalía⁶⁸, el número de denunciados 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 a Testigos, Víctimas e Intervinientes en el Proceso Penal 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.

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. La decisión de denunciar en sí misma puede ser sujeta a amenazas y riesgos para su seguridad.

No obstante, este programa de protección requiere que exista un proceso penal en curso y que la persona tenga la calidad de testigo en él. Es decir, no basta con ser denunciante. Esta protección es instrumental, pues no basta que el testigo esté en riesgo, puesto que tiene que brindar un aporte relevante al proceso para que este llegue finalmente a una condena. Por otra parte, las medidas de protección que se brindan implican en la mayoría de los casos el desarraigo y la pérdida del empleo. Por todo lo anterior, tan solo dos casos de protección por parte de este programa son relacionados a denunciados de corrupción.

En igual sentido, existe la normativa que reglamenta la Unidad Nacional de Protección, la cual tiene el mandato de proteger a ciertos grupos poblacionales en riesgo. Entre las personas protegidas destacan los líderes sociales, defensores de derechos humanos, altos dignatarios, firmantes de paz, entre otros. Esta normativa no incluye a los denunciados de corrupción. Es viable jurídicamente que un denunciante solicite acceso al programa, pero con seguridad deberá demostrar su vinculación a una organización de base o un liderazgo activo. Sin embargo, el perfil de los denunciados es diverso y no necesariamente se ajusta en muchas ocasiones a este requisito.

⁶⁸ Fiscalía General de la Nación, Informe de rendición de cuentas. 2018. Disponible en: https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/2019-01-08_INFORME-RENDICION-DE-CUENTAS-FGN-09-01-2018.pdf

Por su parte, el Código Disciplinario consagra una prohibición de tomar represalias contra el funcionario público que denuncie corrupción⁶⁹, pero se limita a esta clase de sujeto y la norma por sí sola no es un sistema de protección integral. En el mismo sentido, las Oficinas de Control Interno Disciplinario no brindan medidas de protección.

Adicionalmente, el trabajador que reciba intimidaciones o represalias por su decisión de denunciar corrupción al interior de la empresa deberá acudir a la legislación de acoso laboral⁷⁰. No obstante, no todas las conductas retaliatorias en el lugar de trabajo implican sistematicidad, y, por ende, acoso. Por ejemplo, el despido injustificado por denunciar corrupción no constituiría acoso, únicamente una arbitrariedad: una retaliación. Además, esta ley requiere al trabajador de realizar procedimientos previos ante el Comité de Convivencia Laboral, el cual es una instancia administrativa al interior de la empresa.

La Ley 2195 de 2022 establece la obligación de establecer “Planes de Ética Empresarial” en empresas que os Programas (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). No obstante, esta obligación solo es para empresas de considerable tamaño y no satisface la necesidad de una legislación.

Por otra parte, existen 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.

En este orden de ideas, los denunciantes que estén bajo amenaza o en riesgo, deben acudir a diferentes legislaciones en búsqueda de protección administrativa⁷¹. La baja aceptación de los denunciantes en estos programas se explica porque estos no fueron diseñados para los tipos de amenazas que sufren los denunciantes y sus diferentes perfiles y necesidades de protección. No obstante, la Constitución Política de Colombia otorga a todos los colombianos y colombianas el derecho de acudir ante los jueces cuando sus derechos estén siendo vulnerados. El segundo capítulo de este estudio identifica los escenarios de protección judicial y plantea reflexiones en torno a ellos.

⁶⁹ Ley 1952 de 2019, Artículo 62: “Faltas relacionadas contra la moralidad pública: (...) 10. 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.”

⁷⁰ Ley 1010 de 2006.

⁷¹ Si bien la Fiscalía General de la Nación hace parte de la Rama Judicial, la Dirección de Protección y Asistencia es una entidad administrativa que brinda protección administrativa, independiente del fiscal del caso.

6. El reciente Proyecto de Ley de Protección a Denunciantes del Gobierno Nacional

Para completar este diagnóstico, es preciso mencionar una nueva iniciativa legislativa en curso. El Gobierno Nacional presentó en noviembre de 2023 el Proyecto de Ley “Jorge Enrique Pizano”⁷² el cual tiene por objeto establecer medidas de protección a personas naturales que denuncien corrupción. *Transparencia por Colombia* ha tenido un rol activo en la construcción del proyecto, pues su articulado ha sido complementado a través de las recomendaciones realizadas con base en las buenas prácticas legislativas internacionales.

Este proyecto plantea crear un sistema de protección a denunciantes, en donde se articulen diferentes entidades del Estado para brindar medidas de protección físicas y laborales, principalmente. A su vez, estipula un concepto amplio de sujeto protegido, siendo cualquier ciudadano que denuncie corrupción. Dentro del concepto de denuncia se incluye la divulgación pública y los reportes ante canales internos. Además, incluye la indemnidad judicial por delitos o faltas cometidas debido a la revelación protegida y se establece la carga inversa de la prueba ante retaliaciones laborales. No obstante, aún existen elementos de mejora, como lo sería establecer un andamiaje sancionatorio propio, con sanciones económicas e incluso penales en casos graves de represalias.

Este proyecto de ley es un avance importante que deberá ser concretado en el primer cuatrimestre de 2024, cuando se dé la discusión legislativa. También implica desafíos importantes en la consolidación de la voluntad política entre los distintos sectores del Congreso, algunos históricamente reacios a los temas asociados a la protección a denunciantes. Aun así, si se lograra aprobar, el reto de implementar un sistema de protección es inmenso, por lo que deben establecerse mecanismos de revisión y complementación de la ley. Esto hará que la normativa no sea estática y pueda ser ajustada con base en los aprendizajes de su implementación.

7. Conclusiones del diagnóstico

A pesar de las diversas normativas y prohibiciones en torno a la corrupción, el país no cuenta con una legislación de protección a denunciantes. Los compromisos internacionales siguen pendientes y esto le ha valido para recibir llamados de atención por organizaciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo -OCDE- en 2019. En la actualidad los denunciantes deben acudir a legislaciones ajenas para buscar protección, que no están diseñadas para ellos y que no se adecúan a sus necesidades. Por lo anterior, la legislación colombiana en materia de protección a denunciantes es insuficiente y la necesidad de avanzar en las iniciativas legislativas es imperante. No obstante, es preciso dimensionar que contar con una ley de protección a denunciantes no soluciona de por sí el problema. Muchos países del mundo cuentan con normativas de protección,

⁷² Ver: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/general/administracion-publica/radican-proyecto-de-ley-jorge-pizano-para-proteger>

pero su aplicación se enfrenta a obstáculos administrativos, burocráticos y culturales. En efecto, establecer una normativa es apenas el primer paso de un largo camino para asegurar que en Colombia sea más seguro denunciar corrupción, que ser corrupto.

MEXICO

1. Introducción

La corrupción es un problema endémico en México que ha permeado en todas las esferas de la vida social y política del país. En este contexto, la denuncia y la protección de alertadores y denunciantes de corrupción se convierten en un elemento clave para combatir este flagelo y garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en las instituciones públicas. Sin embargo, la situación actual de los mecanismos de denuncia y protección de alertadores y denunciantes de corrupción en México está lejos de ser la óptima.

En esta nota, se hace un análisis de la situación actual de los mecanismos de denuncia y protección de alertadores y denunciantes de corrupción en México, se presenta un diagnóstico sobre las deficiencias del marco normativo y sobre la consecuente omisión del Estado mexicano para garantizar a los denunciantes los medios efectivos para el reporte de actos irregulares, así como para la protección de actos de represalia e intimidación que aquéllos enfrenten a consecuencia de su denuncia. En esta nota también se señalan algunas recomendaciones.

2. Situación actual en México

En los últimos años, México ha encaminado una transformación con la triada anticorrupción - prevenir, investigar y sancionar- a raíz de la reforma constitucional que creó el Sistema Nacional Anticorrupción, con la cual instituyó a ese sistema como la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órganos de gobierno en el combate a la corrupción. A partir de ello, se han hecho importantes cambios y esfuerzos de lucha contra la corrupción a nivel normativo.

Los esfuerzos de lucha contra la corrupción no han sido aún suficientes, en términos de las mediciones internacionales de percepción de la corrupción. Por ejemplo, de acuerdo con el Índice de Capacidad para Combatir a la Corrupción (CCC) de 2022 preparado anualmente por el *Americas Society/Council of the Americas*, México es el 4º país peor evaluado de los 15 países que comprende el índice⁷³; en 2023 el resultado fue el mismo por lo que se observa un estancamiento en la capacidad de combate a la corrupción⁷⁴. El índice de referencia evalúa y clasifica a los países según la **eficacia** con la que pueden combatir la corrupción, en lugar de medir los niveles percibidos de corrupción.

⁷³Americas Society/Council of the Americas, Control Risks, Índice de Capacidad para Combatir a la Corrupción (CCC) 2022. Disponible en:

https://www.controlrisks.com/-/media/corporate/files/campaigns/ccccc_reportaje_2022.pdf?la=en&hash=B2180F87431502A9E88D271AFE4975BD902F16E4

⁷⁴ El índice clasifica a 180 países y territorios, y mide el nivel de percepción de la corrupción en el sector público. La escala utilizada va del 01 al 100, siendo 0 muy corrupto y 100 muy baja corrupción. El reporte para 2023 se encuentra disponible en: https://www.as-coa.org/sites/default/files/imce_files/CCC_2023_Reportaje_Espan%CC%83ol.pdf

El Índice Global de Impunidad 2020 publicado por la Universidad de las Américas Puebla, ubica a México en el lugar 65 de 67 países con un valor total de 49.67, entre los países con mayor impunidad a nivel mundial. En ese mismo sentido, el informe de Hallazgos 2020 de México Evalúa señala que la impunidad en México en 2020 es del 94.8%⁷⁵.

El Índice de Percepción de la Corrupción de la organización Transparency International ubica a México en el lugar 126 de 180 países, con un puntaje de 31/100 puntos para 2023 y se encuentra estancado en ese puntaje desde 2020⁷⁶.

Por otro lado, la Evaluación Anticorrupción en Latinoamérica elaborada por por el *Cyrus R. Vance Center for International Justice* y el *Lawyers Council for Civil and Economic Rights*⁷⁷, que se enfoca en medir la corrupción o la percepción de la corrupción desde la práctica jurídica para analizar los esfuerzos legislativos, regulatorios y el marco institucional para prevenir, sancionar y combatir la corrupción, en 2020, otorgó a México el sexto lugar de ocho con una calificación final de 5.5 de 10, lo que implica un reflejo actual del deficiente manejo de la situación. Para la edición 2021-2022 de dicha Evaluación, México ocupó el lugar nueve de diecisiete países evaluados, con una calificación general de 5.64 de 10.

Durante 2021, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (“INEGI”) –una entidad nacional independiente en el país– la tasa de población que tuvo contacto con algún servidor público y experimentó al menos un acto de corrupción fue de 14 mil 701 por cada 100 mil habitantes a nivel nacional, mientras que en 2019 esta tasa fue de 15 mil 732 por cada 100 mil habitantes⁷⁸. Lo anterior no necesariamente implica que el combate a la corrupción hubiere sido eficiente en el año evaluado, sino que debe contemplarse la situación que propició la contingencia sanitaria por COVID-19.

De acuerdo con el INEGI, los incrementos en hechos reportados de corrupción dispararon también en 64.1% el costo total de este problema. En 2019, la suma ilícita de pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos y otros contactos con autoridades fue de 12 mil 770 millones de pesos, lo que equivale a 3 mil 822 pesos promedio por persona afectada. En 2017 resultó en 7 mil 780 millones y 2 mil 450, respectivamente. En 2021, se estima que el costo total derivado de actos de corrupción al realizar pagos, trámites o solicitudes de servicios públicos y otros contactos con autoridades ascendió a 9 mil 500 millones de pesos. La cifra equivale a 3 mil 44 pesos promedio por persona afectada.⁷⁹

⁷⁵ Le Clerq Ortega y Rodríguez Sánchez, Universidad de las Américas Puebla, (2020), Índice Global de Impunidad 2020 (IGI-2020), Escalas de impunidad, Disponible en: <https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/0-IGI-2020-UDLAP.pdf>

⁷⁶ Los resultados se pueden consultar en: <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>

⁷⁷ Cyrus R. Vance Center for International Justice y Lawyers Council for Civil and Economic Rights, (2020), Evaluación Anticorrupción en Latinoamérica 2020, Disponible en: <https://www.vancecenter.org/wp-content/uploads/2021/05/Evaluacion-Anticorrupcion-Latinoamerica-2020.pdf>

⁷⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, (2021), Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2021 (ENCIG), Disponible en:

https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2021/doc/encig2021_principales_resultados.pdf

⁷⁹ *Idem*

Por su parte, el problema de los denunciantes de corrupción y en general de las personas que reportan conductas ilegales e indebidas, es una situación agravada en México ante el contexto de inseguridad, violencia e impunidad que se ha reportado. En nuestro país, de acuerdo con datos del INEGI, sólo menos de 1 de cada 100 actos de corrupción se denuncian.

De acuerdo con el proyecto del Programa de Implementación (PI) de la Política Nacional Anticorrupción, el problema es más profundo: las denuncias que se presentan tienen una baja calidad, otras llegan a instancias no competentes, no existen sistemas eficaces de protección a los denunciantes y, aunque la tecnología podría ayudar, sólo cuatro de cada diez denuncias se presentan por medios digitales⁸⁰.

En 2019 las administraciones públicas⁸¹ de los ámbitos federal y estatal recibieron 105 mil 298 denuncias por faltas administrativas o incumplimiento de obligaciones por servidores públicos, que representó 2.5 asuntos por cada 100 servidores públicos.⁸² Del total de denuncias, el ámbito federal concentró 32%, mientras que de las quejas recibidas por las entidades federativas acumularon 57.7%, de acuerdo con el INEGI.⁸³ Así, en cuanto al curso que siguieron las denuncias, en el ámbito estatal la proporción de quejas o denuncias procedentes fue diez veces mayor que en el federal. En contraste, nueve de cada diez denuncias presentadas en 2019 en la administración pública federal fueron determinadas como no procedentes o se encontraban pendientes de atención.

Un indicador adicional que muestra los retos que se enfrentan para involucrar a la sociedad en el control de la corrupción se relaciona con la denuncia de actos de corrupción, y las razones por las cuales las personas no presentaron una queja. De acuerdo con información de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (“ENCIG”) del INEGI -que recaba información de la población sobre experiencias y percepción respecto a trámites y servicios proporcionados por los tres niveles de gobierno, incluyendo servicios de seguridad pública y justicia-, en 2017 solamente se denunciaron 4.6% de los actos de corrupción que se realizaron en el país. Si bien la principal razón expresada por las personas encuestadas (cerca de 50%) por la cual no denunciaron fue su “inutilidad” -tema que se relaciona con la impunidad-, tres de cada diez personas encuestadas consideraron como segunda razón para no denunciar la obtención de un beneficio o el reconocimiento de la corrupción como una práctica común.⁸⁴

⁸⁰ Programa de Implementación de la Política Nacional Anticorrupción, disponible en: https://www.dof.gob.mx/2022/SESNA/Programa_Implementacion_PNA.pdf

⁸¹ Ante los Órganos Internos de Control (“OIC”) de las instituciones. Una de las facultades de los OIC es la de conocer y dar seguimiento a las faltas y sanciones de orden administrativo y, en su caso, denunciar ante las autoridades ministeriales los actos de las y los servidores públicos que pudieran constituir delitos, por lo que es la primera instancia a la que la ciudadanía puede recurrir para denunciar irregularidades en el ejercicio de la función pública.

⁸² INEGI, Comunicado de prensa núm. 724/21, 8 de diciembre de 2021, Disponible en:

https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2021/EAP_Corrupcion2021.pdf

⁸³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, (2021), Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2021 (ENCIG), Disponible en:

https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2021/doc/encig2021_principales_resultados.pdf

⁸⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, (2021), Comunicado de prensa núm. 641/18, Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/corrupcion2018_nal.pdf

De acuerdo con datos del INEGI para 2015 y 2017, entre 56% y 45% de la población encuestada mencionó que la denuncia de actos de corrupción es inútil o una pérdida de tiempo.⁸⁵ Este dato muestra que la población no confía en la denuncia como un medio eficaz que permita investigar y sancionar a servidores públicos que incurrieron en hechos de corrupción.

Esta percepción pesimista con relación a la efectividad de la denuncia resulta relevante si se considera que, al menos para el ámbito federal, entre tres y cuatro de cada diez sanciones administrativas impuestas provienen de esta clase de mecanismos.⁸⁶

De acuerdo con las estadísticas de 2021 del INEGI, en 2019 el 15.7% de las personas adultas que tuvieron contacto con servidores públicos fueron víctimas de corrupción y 5.1% de las empresas tuvieron experiencia directa de actos de corrupción en 2020. En ese mismo año 6 mil 154 servidoras y servidores públicos fueron sancionados: 44.6% estaban adscritos a instituciones de la administración pública federal y 55.4% a las administraciones públicas estatales.⁸⁷

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2021⁸⁸, 54.6% de las personas de 15 años y más reconoció a la corrupción como uno de los tres problemas más importantes que enfrentó el país en 2020. No obstante, hay diferencias entre la percepción, que incluye las creencias de que la corrupción existe, en contraste con las actuales experiencias directas de dichos actos. De 2013 a 2020 se observa un aumento sostenido de la prevalencia de corrupción que vivieron las personas.

En el caso de las empresas víctimas de corrupción, el nivel se ha mantenido respecto a 2016, de esa manera en 2020 se registró que el 5.1% de las empresas tuvo una experiencia directa de corrupción, 22.1% de las empresas afirmaron conocer otros establecimientos víctimas de corrupción, y el 44.2% creen o han escuchado que existe corrupción en los trámites o servicios, ello de acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas 2020 (ENCRIGE) del INEGI.⁸⁹

Las experiencias de corrupción de las personas y las empresas fueron más frecuentes cuando se tuvo contacto con alguna autoridad de seguridad pública o de justicia, ya sea para denunciar la ocurrencia de un delito, faltas a la moral o administrativas.⁹⁰

⁸⁵ Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (2020), Política Nacional Anticorrupción, Disponible en: <https://www.dof.gob.mx/2020/SESNA/PNA.pdf>

⁸⁶ Luis Darío Ángeles González, Las responsabilidades administrativas en el Sistema Nacional Anticorrupción, Impunidad Cero, 2018, disponible en: <https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=61yt=responsabilidades-administrativas-en-el-sistema-nacional-anticorrupcion>

⁸⁷ INEGI, Comunicado de prensa núm. 724/21, 8 de diciembre de 2021, Disponible en:

https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2021/EAP_Corrupcion2021.pdf

⁸⁸ Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020, Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encuci/2020/>

⁸⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, (2020), Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas 2020, Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encrige/2020/>

⁹⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, (2021), Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019 (ENCIG), Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/>

En el caso de los hechos de corrupción, los datos de la encuesta “Percepciones sobre Corrupción e Impunidad” elaborada por Mexicanos Contra la Corrupción e Impunidad (MCCI) y Reforma en 2019 nos muestran que, por cada cien actos de corrupción padecidos por los encuestados, veintitrés son denunciados, pero sólo uno tiene algún tipo de consecuencia. En simetría con los datos que provee la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), se ha afirmado que la cifra negra de impunidad en casos de corrupción, según los datos de la encuesta Reforma–MCCI, es de 99%; seis puntos porcentuales más que en la cifra negra que reporta la ENVIPE para delitos en general.⁹¹

Es decir, la impunidad en casos de corrupción es casi absoluta. Ello abre una ventana de oportunidad para incrementar la credibilidad de las instituciones por medio de una mayor campaña de difusión de los mecanismos de denuncia y de sus consecuencias, tales como mejores procesos de inhabilitación, mayor transparencia y sanciones proporcionales, entre otras alternativas.

En 2021, de acuerdo con el estudio “Fiscalías Anticorrupción. Un ejercicio de transparencia y acceso a la información sobre su autonomía y resultados”⁹² de la Iniciativa de Transparencia, Anticorrupción y Digitalización del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, se registraron 17 mil 873 denuncias en materia penal por hechos de corrupción en 22 estados, de los cuales solamente 34 denuncias han llegado a sentencia; es decir, el 0.19%. Inclusive, la cifra puede ser aún mayor, debido a que algunas fiscalías estatales no respondieron sobre cuántas carpetas tienen. Este es un claro indicador de la necesidad de fortalecer los mecanismos de denuncia y la confianza ciudadana en la denuncia y en las instituciones.

Además de la apatía ante la denuncia, el archivo y desestimación indebida de las investigaciones es otro de los principales problemas y razones de la ineficacia de la denuncia en México.

En materia de salud, en México se desestiman más del 50% de las denuncias por corrupción. De acuerdo con la información que la Secretaría de la Función Pública (SFP) reportó al periódico mexicano *El Economista*⁹³, entre el 1° de diciembre del 2018 y hasta el pasado 2 de agosto del 2022, durante la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador se presentaron 370 denuncias⁹⁴ por presunta corrupción e irregularidades en la adquisición y distribución de medicamentos e insumos a nivel federal. De acuerdo con los datos divulgados por la SFP⁹⁵, 217 denuncias ciudadanas se concluyeron por tres razones: “archivo por falta de elementos”; “incompetencia” y “turno a responsabilidades”. De éstas, las que agrupa mayor número de casos,

⁹¹ MCCI, Los Mexicanos frente a la corrupción y la impunidad, Perspectivas y Prospectivas 2019, Disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/mxfrentealacorrupcion/wp-content/uploads/2019/06/MCCI-2019-Reporte-MexicanosFrenteCorrupcion-v2-web.pdf>

⁹² Disponible en:

<https://www.transparenciayanticorrupcion.mx/que-hacemos/fiscalias-anticorrupcion>

⁹³ El Economista, “Desestiman más del 50% de las denuncias por corrupción”, 2022, Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Desestiman-mas-del-50-de-las-denuncias-por-corrupcion-20221222-0122.html>

⁹⁴ Las denuncias provenían de más de 30 instituciones públicas que van desde el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Petróleos Mexicanos (Pemex); la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena); la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), entre otras.

⁹⁵ Derivado de una solicitud de información interpuesta por un ciudadano, con el folio 330026522001994.

con el 90%, equivalente a 197, fue el “archivo por falta de elementos”, que equivale al 53% de las 370 denuncias recibidas en total.

Así, denunciar es una forma efectiva de involucrar a la ciudadanía en la vigilancia de su gobierno. Sin embargo, saber cómo denunciar es motivo de duda entre los mexicanos. Como se refirió, la mayor parte de los mexicanos no creen que en su país sirva de algo denunciar un acto de corrupción, de esa manera la impunidad permea como regla general.

Como se resaltó, uno de los factores que limita la presentación de denuncias por corrupción es la falta de confianza en las autoridades encargadas de investigar y procesar dichas denuncias. Además, muchos ciudadanos no tienen información adecuada sobre los procedimientos y mecanismos para presentar una denuncia. En este sentido, es importante fortalecer los mecanismos de denuncia y protección de alertadores y denunciantes de corrupción para garantizar que las denuncias sean presentadas, investigadas y procesadas de manera efectiva.

La lucha contra la corrupción en México requiere el desarrollo de procesos básicos de protección de los denunciantes, garantizando la confidencialidad de sus datos y estableciendo órganos jurisdiccionales especializados e independientes a los que puedan acudir en caso de represalias. Sin estos procesos, la corrupción continuará sin disminuir y aquellas personas o empresas que deberían ser protegidas, reconocidas y remuneradas por denunciar actos de corrupción podrían ser violentados y silenciados por el Estado.

3. Mecanismos de denuncia y alerta existentes

En México los mecanismos de denuncia han estado previstos en diversas leyes y ordenamientos secundarios desde hace décadas. Las autoridades del Estado Mexicano han propuesto e implementado políticas para facilitar que funcionarias y funcionarios públicos denuncien actos indebidos cometidos en dependencias y entidades y, más recientemente, para que cualquier ciudadano pueda tener acceso a canales de reporte.

La denuncia de actos de corrupción ha sido regulada desde un ámbito administrativo y también desde uno penal. A pesar de ello, para 2021 en México el porcentaje de delitos no denunciados fue de 93.2%⁹⁶. Igualmente, se conoce que solamente el 5% de los presuntos actos de corrupción fueron denunciados –aproximadamente 170 mil actos de corrupción–⁹⁷. La ciudadanía no cuenta con la plena confianza en los mecanismos de denuncia interpuestos y siente temor a las represalias futuras luego de denunciar.

⁹⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2021). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2022*. Obtenido de <http://www.inegi.org.mx/>.

⁹⁷ Sistema Nacional Anticorrupción. (2018). *Propuesta de Política Nacional Anticorrupción*. Ciudad de México. Obtenido de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/421406/Propuesta_Pol_tica_Nacional_Anticorrupti_n.pdf.

En la vía administrativa, el gobierno federal ha habilitado dos sistemas paralelos operados por la Secretaría de la Función Pública o “SFP”: (i) el Sistema Integral de Denuncias Ciudadanas de la Corrupción (“SIDE⁹⁸”), y más recientemente; (ii) la plataforma del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción⁹⁹.

Ahora bien, en 2021 la SFP ha buscado facilitar la denuncia de hechos de corrupción a través de la plataforma del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción, e incentivar la participación ciudadana en el combate contra la corrupción. De conformidad con los Lineamientos para la Promoción y Operación del Sistema de Ciudadanos Alertadores de la Corrupción vigentes, la competencia del Sistema incluye cohecho, peculado y desvío de recursos públicos.

La Plataforma de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción permite que cualquier ciudadano o servidor público, pueda denunciar hechos de corrupción con la garantía de confidencialidad, anonimato y la posibilidad de dar seguimiento a la denuncia para fortalecer las carpetas de investigación. En 2021 se registraron 5 mil 395 alertas¹⁰⁰.

Del 1º de septiembre del 2020 a septiembre de 2021, se reportaron 874 alertas, de las cuales 259 fueron determinadas como incompetencias; 566 están en proceso de construcción con las personas alertadoras o solicitando información a otras áreas de la Secretaría y/o Dependencias de la Administración Pública Federal; 47 se encuentran en investigación y dos fueron concluidas por las autoridades investigadoras. Siendo el sector de salud, trabajo y seguridad social, y seguridad nacional donde se concentra el mayor número de alertas procedentes. El desvío de recursos públicos y el cohecho concentraron el 68% de las alertas procedentes; el peculado el 13% y el abuso de funciones el 19%.¹⁰¹

En la práctica, se desconoce la efectividad de este canal para detectar y mitigar los actos de corrupción. Para tener una cultura de denuncia efectiva hace falta todavía la aprobación de una ley de protección contra víctimas y denunciantes sobre posibles casos de corrupción. Si bien existen lineamientos por acuerdo de la SFP para asegurar una denuncia segura (confidencialidad, anonimato, no represalias) a través de sus mecanismos, éstos no están elevados a nivel de una legislación.

Ahora bien, cabe resaltar que la plataforma del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción ha introducido el concepto de “alertador”, antes de 2019, solamente existía el concepto de “denunciante” para referirse a las personas que denuncian actos de corrupción, y lo definió como la persona física que presenta una comunicación previa al inicio de un procedimiento administrativo y proporciona información sobre actos indebidos imputables a servidores públicos. Por su parte, la Ley de Protección a Denunciantes y Testigos de Hechos de

⁹⁸ Disponible en: <https://sidec.funcionpublica.gob.mx/#/>

⁹⁹ Disponible en: <https://alertadores.funcionpublica.gob.mx>

¹⁰⁰ Datos obtenidos del informe de labores 2020-2021 de la SFP, p. 17.

¹⁰¹ *Idem*, p. 79-80

Corrupción para el Estado de Hidalgo de reciente promulgación, contempla no solo denunciantes, sino también a los testigos de hechos de corrupción.

En ese sentido, la distinción entre “alertador” y “denunciante” ha generado distintas discusiones. Desde la perspectiva de algunas organizaciones civiles, el término “denunciante” está acotado a ciertos marcos normativos y sistemas, como el SIDEC, y a actos, como las faltas administrativas graves –es decir, que el ámbito de aplicación se centra en la Ley General de Responsabilidades Administrativas–. En cambio, el término de “alertadores” permite el señalamiento de otro tipo de irregularidades y que por la simple alerta se detonen medidas de protección.¹⁰²

Ante la falta de claridad en México sobre las diferencias entre la figura del “denunciante” y la del “alertador”, la nueva plataforma de la administración pública redefinió los conceptos de denuncia conocidos hasta 2019. Le dio a la persona “alertadora” una nueva plataforma y publicó lineamientos secundarios encaminados a definir la operación del sistema de ciudadanos alertadores y la forma en que pueden pedirse e implementarse las medidas de protección que prevé¹⁰³.

Aunque es positivo que se hubiera emitido un protocolo de protección para alertadores, que define acciones oficiales y métodos de actuación por parte de autoridades, es indispensable que previo a iniciar el proceso de alerta la persona interesada sepa con precisión que tiene el derecho a pedir medidas, cuáles son y que pueda pedir las en su primer contacto con la autoridad –SFP, quien además es la autoridad que evalúa el riesgo, investiga e implementa las medidas de protección–, lo cual aún no está disponible o no es posible en la plataforma electrónica referida.

Por otro lado, en términos de la legislación en materia penal (Código Nacional de Procedimientos Penales)¹⁰⁴, se consideran denunciantes a aquellas personas que en su calidad de víctimas u ofendidos reporten hechos de funcionarios públicos de la Administración Pública o de particulares relacionados con la misma, que puedan constituir delitos¹⁰⁵, siempre y cuando la denuncia contenga indicios de los hechos y pruebas. Se establece la posibilidad de que las denuncias sean anónimas o bajo reserva de identidad. Por cuanto a los mecanismos por medio de los cuales los denunciantes pueden reportar hechos de corrupción, el código de la materia prevé que las denuncias podrán presentarse en forma oral o “por cualquier medio” ante la autoridad competente, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

¹⁰² Guerrero Orozco, Carlos G (2022). “Balance del nuevo programa de denunciantes del gobierno mexicano”, en *Accountability Keywords*, American University, Washington. Disponible en:

<https://accountabilityresearch.org/balance-del-nuevo-programa-de-denunciantes-del-gobierno-mexicano/>.

¹⁰³ Disponibles en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5571543&fecha=06/09/2019#gsc.tab=0

¹⁰⁴ Véanse para para mejor referencia los artículos 105, 108 y 221 a 223 de ese código.

¹⁰⁵ Los delitos tipificados en el título décimo del Código Penal Federal son: ejercicio ilícito de servicio público (artículo 214), abuso de autoridad (artículo 215), coalición de servidores públicos (artículo 217), uso ilícito de atribuciones y facultades (artículo 218), concusión (artículo 218), intimidación (artículo 219), ejercicio abusivo de funciones (artículo 220), tráfico de influencia (artículo 221), cohecho (artículo 222), cohecho a servidores públicos extranjeros (artículo 222 bis), peculado (artículo 223) y enriquecimiento ilícito (artículo 224).

Por su parte, en 2018, la FGR creó el portal del Centro de Denuncia y Atención Ciudadana¹⁰⁶ (CEDAC) para la atención a la ciudadanía, por medio de mecanismos idóneos para interponer denuncias, quejas, solicitar orientación e información tanto en el ámbito federal como asesoría en el ámbito del fuero común¹⁰⁷. En la práctica se desconoce la efectividad y los resultados del portal.

El marco actual no considera incentivos para denunciadores, acciones para evitar las represalias, ni la reparación del daño por actos de corrupción, por lo que se requiere una reforma sólida sobre protección a denunciadores –el enfoque de medidas de protección de México se centra en alertadores internos–, reserva de identidad, y los incentivos por denuncia efectiva. El contexto de inseguridad y violencia en México hace latente la necesidad de una normativa con procesos de coordinación interinstitucional orientados a lograr una aplicación efectiva que otorgue la protección necesaria y garantice la seguridad de los denunciadores.

4. Sobre los mecanismos de protección

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

Al igual que la falta de mecanismos e incentivos para denunciar actos de corrupción, existen omisiones alrededor de la protección de los denunciadores y alertadores de esos actos. En el ámbito administrativo, para 2021 se habían implementado apenas trece medidas de protección, mientras que de enero de 2021 a febrero de 2022 se habían implementado medidas de protección en solamente cuatro casos¹⁰⁸. Este es un número extremadamente bajo, considerando la cantidad de denuncias por corrupción presentadas en el mismo período.

Del 2020 a 2021, desde la SFP se han implementado medidas de protección en 13 casos, las cuales han buscado garantizar la integridad laboral y psicosocial de las personas alertadoras; nueve casos se encuentran solicitados y tres en proceso de implementación¹⁰⁹. Estos números no reflejan la situación y el contexto de violencia, inseguridad, intimidación y represalias que viven actualmente los denunciadores y alertadores de corrupción, y por lo tanto la eficiencia de la concesión de medidas de protección aún es cuestionable.

¹⁰⁶ La plataforma del CEDAC se encuentra disponible en: <https://cedac.fgr.org.mx/ATENCION/PENDENUNCIA>

¹⁰⁷ La Fiscalía General de la República preocupada por una debida atención para la ciudadanía creó el Centro de Denuncia y Atención Ciudadana, CEDAC, FGR, <https://www.gob.mx/fgr/acciones-y-programas/centro-de-denuncia-y-atencion-ciudadana-cedac-25530>

¹⁰⁸ Guerrero Orozco, Carlos G (2022). “Balance del nuevo programa de denunciadores del gobierno mexicano”, en *Accountability Keywords*, American University, Washington. Obtenido de:

<https://accountabilityresearch.org/balance-del-nuevo-programa-de-denunciadores-del-gobierno-mexicano/>.

¹⁰⁹ *Ibidem*

En materia penal, la Ley Federal para la Protección de Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal, prevé las medidas de asistencia y de seguridad para garantizar la protección y atención de denunciantes ante una situación de riesgo o peligro, tales como el tratamiento psicológico, médico o sanitario, asesoramiento jurídico gratuito (inclusive para la gestión de trámites), apoyo económico, salvaguarda de la integridad física, psicológica, patrimonial o familiar, vigilancia, traslado, custodia, alojamiento temporal y reubicación.¹¹⁰ No obstante, en la práctica se registra un desconocimiento de las medidas de protección tanto por parte de las autoridades, como de las víctimas, testigos o denunciantes, así como se desconoce el número de medidas de protección otorgadas y su eficiencia.

El marco constitucional no contempla la responsabilidad patrimonial del Estado por la omisión de la Administración Pública de proteger a los informantes o víctimas que reporten actos de corrupción, para el caso de que sean causados daños o perjuicios, ni se prevén recursos ordinarios en contra de la concesión o revocación de las medidas de protección. A su vez, existe una desarticulación entre formas y procedimientos de recibir denuncias dependiendo del tipo de entidad en la que se interponga. Por ello, la ciudadanía no cuenta con la plena confianza en los mecanismos de denuncia interpuestos y siente temor a las represalias futuras luego de denunciar.

Para fortalecer los mecanismos de protección de alertadores y denunciantes de corrupción, se requiere un enfoque integral. Esto implica no sólo la necesidad de mejorar la legislación y los procedimientos, sino también la necesidad de proporcionar capacitación y recursos a las personas encargadas de recibir y procesar las denuncias, y de dar atención a las solicitudes de medidas de protección.

5. Hacia la redefinición del marco normativo mexicano en materia de protección

Con relación a los mecanismos de denuncia y protección de denunciantes, no existe una ley específica en la materia y al momento existen proyectos de ley pendientes de discutirse en el Congreso mexicano (lo anterior, en materia administrativa). Sin embargo, a finales de 2020 se publicó el Protocolo de Protección a Personas Alertadoras¹¹¹ y se habilitó la plataforma del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción¹¹², que complementa al Sistema Integral de Denuncias Ciudadanas de la Administración Pública Federal (SIDECE).

Recientemente se desarrolló el protocolo de protección para personas alertadoras de Corrupción y los Lineamientos para la Promoción y Operación del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y

¹¹⁰ La finalidad de las medidas de protección en materia penal es brindar cuidado, seguridad e integridad a las personas involucradas en el hecho que se denuncia, ya que en ocasiones durante la investigación pueden presentarse situaciones de riesgo para las personas involucradas. Véase en:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/501428/Medidas_de_proteccion_n.pdf

¹¹¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de Octubre de 2020.

¹¹² Disponible en el sitio web: <https://alertadores.funcionpublica.gob.mx/>

Externos de la Corrupción¹¹³, el principal conflicto reside en que no existe una protección confiable, efectiva y eficiente de denunciantes, periodistas ni personas que investigan casos de corrupción.

Como se reconoce en la Evaluación Anticorrupción en Latinoamérica 2021-2022 del *Vance Center*, lo anterior es insuficiente, y debería operar a nivel nacional, de acuerdo con el Sistema Nacional Anticorrupción, y no ser funcional únicamente para el ámbito de aplicación de la SFP federal. En México hace falta la introducción de un sistema de alertadores que establezca mecanismos de denuncia homologados y eficientes, medidas de protección efectivas, medidas de vinculación, evaluación y seguimiento, y medidas de responsabilidad.

México es uno de los países más peligrosos y con más muertes de periodistas y defensores de derechos humanos. La regulación en materia de protección a denunciantes en México resulta deficiente en relación con el contenido de tratados y recomendaciones internacionales (particularmente en materia administrativa), pues, además de estar prohibido un sistema de recompensas e incentivos para denunciantes de actos de corrupción, las medidas de protección han sido insuficientes e ineficientes para el contexto actual de violencia y estigmatización, y en última instancia, no están disponibles medidas de protección efectivas contra actos de intimidación o represalia.

A nivel federal, en el Senado de la República hay una iniciativa de proyecto de Ley General de Protección a Testigos y Personas Denunciantes de Actos de Corrupción que no ha recibido dictamen al encontrarse suspendida y se desconoce el estado del proyecto. Por otro lado, en 2020 la SFP conformó un comité redactor compuesto por representantes de la ciudadanía, de organizaciones civiles y personas servidoras públicas para el desarrollo del proyecto de Ley General de Personas Alertadoras. A la fecha, ninguno de los dos proyectos ha sido discutido, aprobado o publicado.

En ese contexto, dentro del marco normativo a nivel federal, no existen mayores incentivos positivos para la interposición de denuncias ya sea porque los procesos son lentos, no necesariamente se sancionan los hechos de corrupción, las faltas de condiciones de seguridad y estabilidad laboral y los costos legales que pueda acarrear el proceso legal.

La mayoría de las entidades no cuentan con mecanismos que garanticen la seguridad de los datos de los denunciantes, el anonimato y la protección del denunciante. Además, existe una desarticulación entre formas y procedimientos de recibir denuncias dependiendo del tipo de entidad en la que se interponga.

Otro problema es que en el marco normativo no se prevén recursos ordinarios en contra de la concesión o revocación de las medidas de protección, lo que agrava la situación de vulnerabilidad y el estado de indefensión de los denunciantes y alertadores.

¹¹³ Disponibles en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5571543&fecha=06/09/2019#gsc.tab=0.

En el mismo sentido, en 2020 se presentó en San Luis Potosí una iniciativa ciudadana de Ley de protección a testigos denunciadores de corrupción, que el Congreso del Estado rechazó en febrero de 2023 por no haber incluido un apartado de impacto presupuestal. La solicitud de requisitos inaplicables a iniciativas ciudadanas por parte del Congreso bloqueó el avance legislativo y frustró la discusión sobre el cumplimiento a la obligación de garantizar mecanismos de denuncia y protección efectivos para denunciadores en el Estado.

En otra óptica, desde el 1º de enero de 2022 entró en vigor la Ley de Protección a Denunciadores y Testigos de Hechos de Corrupción para el Estado de Hidalgo, ordenamiento que tiene entre sus propósitos erradicar los factores de riesgos de los sujetos a protección; además de salvaguardar la integridad de las personas que rinden declaración testimonial o proporcionan información de posibles actos de corrupción de funcionarios, ha ayudado a posicionar al Sistema Anticorrupción del Estado de Hidalgo como el segundo mejor del país. Resultado reciente de ese desarrollo legislativo es la protección a denunciadores del caso “la Estafa Siniestra” en el Estado.

Entre las medidas de protección, el Estado de Hidalgo brinda asistencia desde la línea telefónica: 800HONESTO, buzones de quejas y módulos de denuncias de actos de corrupción, para que las personas sean orientadas sobre cómo iniciar y llevar la denuncia de actos de corrupción, así como para vigilar que los testigos que participen en una investigación cuenten con protección policial, cambio de trabajo, traslados a su zona laboral, procedimientos, mecanismos o tecnologías que eviten su participación física, restricciones personales y restricción territorial. Inclusive se considera la extensión de las medidas de protección a familiares del denunciante hasta el tercer grado por consanguinidad o parientes por afinidad.

En el estado de Nuevo León se tiene otra ley que considera la protección a denunciadores desde 2013. Se trata de la Ley para Incentivar la Denuncia de Actos de Corrupción de Servidores Públicos del Estado de Nuevo León que tiene como objetivo establecer procedimientos y mecanismos para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción en materia administrativa y penal de servidores públicos de la administración pública central y paraestatal del Estado de Nuevo León. Asimismo, busca proteger a los servidores públicos o cualquier persona que denuncie actos de corrupción o testifique sobre los mismos.

Esta ley incorpora la definición de *Denuncia de Actos de Corrupción* como “La acción de hacer del conocimiento de las autoridades competentes un acto de corrupción para su investigación y posterior calificación y sanción”; y la de *Denunciante* como la “Persona que hace del conocimiento de la autoridad competente un hecho que pueda constituir un acto de corrupción”.

Sobre la persona protegida, la ley establece que es el “Denunciante o testigo de acto de corrupción al que se le han concedido las medidas de protección”, con lo que queda claro que incorpora además de los denunciadores internos y externos, a la figura de testigo.

La ley establece un Programa de Protección de Denunciadores y Testigos de Actos de Corrupción cuyo objetivo es “otorgar protección a los servidores públicos o particulares que denuncien o den

testimonio sobre actos de corrupción, la protección de su integridad, bienes, derechos, así como la conservación de sus condiciones laborales. También establece la periodicidad de tres meses para la protección y queda sujeta a revisión mensual de los hechos que motivaron la misma.

Sobre la denuncia de actos de corrupción, la ley establece la obligación de denunciar, medidas administrativas para facilitar la denuncia a través de la Contraloría, la posibilidad de la denuncia anónima, así como la reserva de la identidad del denunciante. Asimismo, 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.

De acuerdo con la Ley, 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". Sobre las medidas de protección, se establecen las medidas básicas y las medidas excepcionales. Para las básicas no se requiere "ningún procedimiento motivado de la autoridad competente: asistencia legal para los hechos relacionados con su denuncia; reserva de su identidad; si es servidor público se protegerán sus condiciones laborales, si no lo es, pero es sujeto de actos de hostilidad en su trabajo, recibirá asesoría legal. Para las medidas excepcionales se otorgarán medidas si se considera que está "en peligro o vulnerabilidad real o potencial de sus derechos a la integridad personal y la de sus bienes o la variación injustificada de sus condiciones laborales" y estas son: traslado de dependencia administrativa, traslado de centro de trabajo según sea el caso, licencia con goce de sueldo y otras que considere la autoridad.

La ley también contempla medidas de protección personal que incluyen la reserva de la identidad del denunciante, la intervención en las diligencias utilizando métodos que imposibiliten la identificación visual o auditiva del testigo, la utilización de procedimientos mecánicos o tecnológicos que eviten la participación física del testigo en las diligencias, entre otras que tienen como objetivo proteger y evitar que el denunciante o testigo sea identificado. La Contraloría es la encargada de emitir los lineamientos relativos a los requisitos y procedimientos para el otorgamiento de medidas de protección y deben estar publicados en el Periódico Oficial de Nuevo León. Por último, la Ley contempla un capítulo de responsabilidad por incumplimiento de funciones o inobservancia de las obligaciones relacionadas con el otorgamiento de medidas de protección a los denunciantes o testigos.

El contexto de inseguridad y violencia en México hace latente la necesidad de una normativa con procesos de coordinación interinstitucional orientados a lograr una aplicación efectiva que otorgue la protección necesaria y garantice la seguridad de los denunciantes. Para ello es necesario

establecer medidas y sistemas de incidencia pública para generar incentivos a efecto de mejorar las condiciones para el reporte de irregularidades y actos de corrupción, inclusive lavado de dinero.

Es importante mencionar que la falta de protección y la impunidad en los casos de ataques y asesinatos de alertadores y denunciadores de corrupción generan un efecto negativo en la sociedad, pues disminuyen la confianza en las instituciones y en el Estado de Derecho. Por ello, es fundamental que se refuercen los mecanismos de protección y se sancione a los responsables de estos actos indebidos.

Además, es necesario que se realice un seguimiento constante y una evaluación rigurosa de los mecanismos de protección existentes para identificar sus fortalezas y debilidades. De esta manera, se podrán implementar mejoras y ajustes para garantizar una protección más efectiva.

Para mejorar la situación actual, es necesario que la legislación nacional contemple criterios específicos que garanticen la protección efectiva de los alertadores y denunciadores de corrupción. Esto incluye sanciones para las autoridades que no brinden la protección necesaria y la obligación de las autoridades de brindar información sobre las medidas de protección disponibles y concedidas.

Finalmente, es importante destacar que la protección de los alertadores y denunciadores de corrupción es un elemento clave para fortalecer las capacidades del Estado y las autoridades para combatir y sancionar actos indebidos y de corrupción. Por ello, es fundamental que se adopten medidas para fortalecer los mecanismos de denuncia y protección de alertadores y denunciadores de corrupción en México, y se trabaje de manera coordinada y sostenida.

6. Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC)

El Mecanismo Anticorrupción de la OEA¹¹⁴, en su último informe de avance nacional para México, de fecha 10 de enero de 2024, recomendó como medida para fortalecer los mecanismos para exigir a los funcionarios públicos denunciar actos de corrupción: “Adoptar e implementar medidas de protección para los servidores públicos que denuncien actos de corrupción, de tal manera que los mismos encuentren garantías frente a las amenazas o retaliaciones de las que puedan ser objeto como consecuencia del cumplimiento de esta obligación”. Otra recomendación fue “Desarrollar medidas de protección para quienes denuncien actos de corrupción que puedan estar o no tipificados como delitos y que puedan ser objeto de investigación en sede judicial o administrativa”.

Ambas recomendaciones tienen incidencia tanto en el ámbito penal como en el administrativo, por lo que es necesario avanzar en el fortalecimiento de ambos.

¹¹⁴ Más información respecto a este mecanismo se encuentra en la sección de Argentina de este documento.

En relación con otro desafío que se ha identificado para avanzar en las denuncias de corrupción — la denuncia de los superiores jerárquicos—, el informe señala que es necesario implementar medidas de protección para garantizar la integridad física del denunciante de actos de corrupción y de su familia, así como proteger su situación laboral, sobre todo cuando los actos denunciados puedan involucrar al superior jerárquico y/o compañeros de trabajo. En este sentido, es fundamental analizar la implementación de medidas normativas tanto a nivel nacional como local.

Otra recomendación es desarrollar solicitudes de protección de denunciantes de actos de corrupción simplificadas. Este punto debe ser analizado a detalle para determinar cuál sería el tipo de solicitud más apropiado en cada caso.

7. Recomendaciones prioritarias

Es importante mencionar que la lucha contra la corrupción es un trabajo de largo plazo que requiere de la colaboración de todas las partes involucradas, incluyendo el gobierno, la sociedad civil, los medios de comunicación y el sector privado. Por ello, es fundamental fomentar una cultura de integridad y transparencia en todos los ámbitos, y promover un compromiso sólido y permanente para combatir la corrupción.

La denuncia es un mecanismo de reconstrucción de la confianza ciudadana en las instituciones, tanto públicas como privadas. Si bien la ley mandata y provee mecanismos de denuncia para funcionarios, proveedores y ciudadanos, esto no quiere decir que sean funcionales, confiables o seguros para el denunciante o alertador, mucho menos efectivos. Más allá del respeto al anonimato de quienes denuncian, hacen falta garantías y mecanismos de confidencialidad para que se puedan ratificar las denuncias y hacer las investigaciones necesarias sin comprometer la integridad del denunciante ni de terceros involucrados, cuidando además la presunción de inocencia, entre otros elementos.¹¹⁵

Es necesario que se generen iniciativas para mejorar la situación actual de los mecanismos de denuncia y protección de alertadores y denunciantes de corrupción en México. Una de estas iniciativas podría ser la creación de un sistema de seguimiento y monitoreo para evaluar la eficacia de los mecanismos de protección y denuncia.¹¹⁶ Este sistema podría funcionar a través de la recopilación de información sobre el número de denuncias y medidas de protección concedidas, así como el número de casos de agresiones y ataques a alertadores y denunciantes de corrupción.¹¹⁷

¹¹⁵ ONUDC, Guía legislativa para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, disponible en: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/LegislativeGuide/UNCAC_Legislative_Guide_S.pdf

¹¹⁶ UNCAC Coalition (2014), Como usar la Convención de la ONU contra la Corrupción para apoyar Iniciativas Anticorrupción, disponible en: <https://uncaccoalition.org/resources/uncac-guide/uncac-advance-anti-corruption-efforts-guide-es.pdf>

¹¹⁷ ONUDC, Guía técnica para la implementación de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, disponible en: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/10-53541_Ebook_s.pdf; Organización de los Estados Americanos, 2013, Mecanismo de seguimiento de la Ley Modelo de Protección a Denunciantes y Testigos, Disponible en: http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley_modelo_proteccion.pdf;

Otra iniciativa que se podría implementar para fortalecer los mecanismos de protección es la creación de un fondo para la protección y asistencia legal de alertadores y denunciantes de corrupción.¹¹⁸ Este fondo, que podría ser administrado por una entidad independiente y/o en conjunto con la sociedad civil, podría proporcionar asistencia legal, apoyo psicológico y medidas de protección para los alertadores y denunciantes de corrupción.

Es importante mencionar que la creación de una cultura de denuncia y transparencia es fundamental para combatir la corrupción en México. Por ello, es importante que se promueva la educación cívica y la cultura de integridad en la sociedad.¹¹⁹ De esta manera, se fomentará la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción y se creará una sociedad más justa y transparente.

Otro aspecto importante por considerar es la necesidad de mejorar la coordinación y la comunicación entre las diferentes instituciones encargadas de la protección de alertadores y denunciantes de corrupción, según se ha dicho en este documento. En muchos casos, la falta de coordinación entre estas instituciones puede limitar su capacidad para brindar una protección efectiva.¹²⁰

Además, se deben establecer canales de comunicación seguros y confidenciales para la denuncia de actos de corrupción, y se deben implementar políticas para garantizar que los alertadores y denunciantes reciban una respuesta rápida y efectiva por parte de las autoridades.¹²¹

Además de las anteriores recomendaciones que se deberían contemplar en el diseño de políticas públicas para fortalecer los mecanismos de denuncia y protección de alertadores y denunciantes, en particular se destacan las siguientes¹²²:

1. Discutir y aprobar una ley que regule la protección de los denunciantes de actos de corrupción, la cual defina quiénes son denunciantes, cuáles son las medidas para su protección, así

Como también ha sido adoptado en el Mecanismo de prevención, atención y seguimiento a las prácticas de hostigamiento y acoso sexual adoptado por la entonces Secretaría de Desarrollo Social -hoy Secretaría de Bienestar-, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/48445/Anexo_Mecanismo.pdf;

así como en el Protocolo para la prevención, atención y sanción del hostigamiento y acoso sexual, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 03 de enero de 2020, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5583420&fecha=03/01/2020#gsc.tab=0

¹¹⁸ Xnet (2015), Decálogo para la protección de alertadores/whistleblowers, disponible en: <https://xnet-x.net/es/decologo-proteccion-denunciantes-alertadores/>;

Ley de Denunciantes de 2006 (Ley 720) de Ghana.

¹¹⁹ Atendiendo al preámbulo y a los artículos 5, 13 y 33 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

¹²⁰ De conformidad con la Guía de recursos sobre buenas prácticas en la protección de los denunciantes de 2016 por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, disponible en: https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2016/16-02538_S_ebook.pdf

¹²¹ *Idem*

¹²² En congruencia con las recomendaciones de acciones prioritarias y las recomendaciones específicas realizadas en el Informe de la Sociedad Civil sobre la implementación del Capítulo II y V de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción en México, elaborado por Derechos Humanos y Litigio Estratégico Mexicano y Sociedad Mexicana de Litigio de Interés Público y publicado en 2022, disponible en: <https://www.dlmex.org/storage/services/informe-sobre-la-implementacion-en-mexico-de-la-convencion-de-la-onu-contra-la-corrupcion.pdf>

como incentivos a las denuncias, y los medios de defensa efectiva con los que cuentan para el caso de que, incumplidas las medidas de protección, se causen daños y perjuicios.

2. Reformar la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, e incluir la responsabilidad patrimonial por la omisión de la Administración Pública de proteger a los denunciantes.
3. Fortalecer los mecanismos de denuncia para asegurar el seguimiento, la discrecionalidad y la efectividad de las medidas de protección, atendiendo el problema de violencia, la inseguridad y la ineficiencia de las medidas de protección de periodistas y defensores de derechos humanos.
4. Establecer medidas, sistemas de incidencia pública para generar incentivos a efecto de mejorar las condiciones para el reporte de irregularidades y actos de corrupción, inclusive el lavado de dinero.

8. Conclusiones

México ha tomado medidas significativas para combatir la corrupción en los últimos años. Sin embargo, según las mediciones internacionales, los esfuerzos no han sido suficientes y México sigue siendo uno de los países con peor percepción de corrupción en el mundo. Además, se encuentra en un periodo de estancamiento en la lucha contra este flagelo, así lo demuestran los índices de percepción y de capacidad de combate a la corrupción. Los informes también muestran que México tiene un alto nivel de impunidad y la tasa de población que experimenta actos de corrupción sigue siendo preocupantemente alta. El problema de los denunciantes de corrupción es grave en México, las denuncias tienen una baja calidad y a menudo no llegan a instancias competentes, o no se llega a tener una resolución en la mayoría de los casos.

Existen en México diversos mecanismos de denuncia y alerta que han sido implementados para facilitar que la ciudadanía y los funcionarios públicos denuncien actos de corrupción. A pesar de ello, en 2021 el porcentaje de delitos no denunciados fue del 93.2% y sólo el 5% de los presuntos actos de corrupción fueron denunciados.

También es importante retomar los hallazgos de las mediciones de instituciones como el INEGI; por ejemplo, los datos mencionados en este documento sobre las denuncias por faltas administrativas o incumplimiento de obligaciones de servidores públicos muestran que para 2019 las entidades federativas acumularon más denuncias (57.7%) que el ámbito federal (32%), por lo que es importante que el marco de protección a denunciantes también se desarrolle en las legislaciones locales.

A su vez, la distinción entre “alertador” y “denunciante” ha contribuido a la falta de esclarecimiento del estatus y los derechos de víctimas y denunciantes. El término *whistleblower* ha tenido una evolución en su traducción a distintos idiomas, en español éste se ha traducido a “denunciante” o

“reportante” aunque también se le ha asociado a palabras como “delator”, “soplón”, “filtrador”, “informante”, “chivato”, “buchón” o “sapo” cuyo significado es negativo, mientras que otra palabra más neutral, “alertador”, ha tomado fuerza en los temas de combate a la corrupción. Ambos términos, “alertador” y “denunciante”, están asociados al de *whistleblower* pues implican la existencia de la denuncia o la difusión de irregularidades, en este caso de corrupción. Limitar la traducción a uno solo no sería apropiado ya que se estaría simplificando su significado, sin embargo, esto corresponde a cómo cada país desarrolle social, cultural y jurídicamente su conceptualización. Por lo tanto, es necesario clarificar los conceptos utilizados y su alcance tanto en el ámbito administrativo como en el penal para evitar confusiones.

Relativo a este punto es importante considerar que las leyes, lineamientos y protocolos tanto en materia penal como administrativa contemplan a denunciantes y ahora también a alertadores para el caso de la SFP federal. A esto se le suma la figura de testigo de corrupción, por lo que es sumamente importante que la legislación faltante contemple y defina claramente sus términos.

La falta de una cultura de denuncia efectiva de actos de corrupción en México es un problema crítico que tiene un impacto negativo en múltiples aspectos de la sociedad. Esta situación dificulta el combate y la prevención de la corrupción, así como la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas. Además, genera un clima de impunidad que socava la confianza en las instituciones y fomenta la desigualdad y la exclusión social. Para resolver este problema, es necesario promover una cultura de la denuncia que proporcione a los ciudadanos las herramientas necesarias para reportar actos de corrupción de manera segura y eficaz, y que incentive la participación activa de la sociedad en el combate contra la corrupción.

Aunque es de reconocerse el esfuerzo en el desarrollo del Sistema de Ciudadanos Alertadores Internos y Externos de la Corrupción, el protocolo y los lineamientos publicados, los mismos resultan insuficientes para atender de manera eficaz el problema, además de que no tienen grado de ley ni de reglamento.

En ese sentido, la falta de confianza propicia la falta del uso de los mecanismos institucionales de denuncia. En México persiste el desconocimiento y la desconfianza ante los sistemas de denuncia e impartición de justicia. Las limitadas capacidades de investigación, detección, sanción y denuncia de las autoridades y de quienes imparten justicia propician el uso político y discursivo de la corrupción, la impunidad y la discrecionalidad, pues todas estas fallas están ancladas en la realidad y en el reclamo de la gente.

Para revertir esta situación, se requieren políticas públicas que disminuyan la brecha entre la pena y su probabilidad de aplicarla. Sin embargo, no parece haber consistencia y voluntad política para mejorar la operación de los mecanismos institucionales existentes, como el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) o los sistemas de denuncia.

Actualmente, la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) desarrolla el *Sistema de denuncias públicas de faltas administrativas y hechos de corrupción* que se contempla en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y que estará alojado en la Plataforma Digital Nacional. A la fecha este sistema se encuentra en proceso de construcción. A su vez las secretarías ejecutivas (SE) de los sistemas estatales anticorrupción contemplan diversos mecanismos de quejas y denuncias. Por ejemplo, la de Nuevo León cuenta con un Mecanismo de Orientación a la Ciudadanía¹²³ sobre quejas y denuncias de servidores públicos por faltas administrativas y hechos de corrupción. También las contralorías u órganos internos de control de las Secretarías Ejecutivas tienen la facultad de recibir e investigar las quejas y denuncias, o bien las SE tienen herramientas anticorrupción; por ejemplo, la de Jalisco (SEAJAL) ofrece una Guía para denunciar hechos de corrupción y faltas administrativas¹²⁴. No obstante, el faltante está en la ausencia de una ley general de protección a denunciantes y sus derivadas leyes estatales (salvo las dos existentes de Nuevo León e Hidalgo) que aún hace falta analizar para conocer sus resultados.

Resulta entonces necesaria la discusión y aprobación en el Congreso mexicano de leyes y reglamentos que doten al sistema jurídico mexicano de estándares internacionales en materia de denuncia y protección de denunciantes, así como de organismos especializados e independientes que garanticen e incentiven el reporte de actos de corrupción. En dicho proceso, es necesario contemplar un apartado sobre el presupuesto para la correcta implementación de las leyes.

En resumen, la situación actual de mecanismos de denuncia y protección de alertadores y denunciantes de corrupción en México presenta importantes desafíos. Es necesario que se contemplen criterios específicos en la legislación nacional y se fortalezcan los mecanismos de protección para garantizar la seguridad de los alertadores y denunciantes de corrupción. Las recomendaciones prioritarias para lograr este objetivo incluyen la implementación de canales de denuncia seguros y confidenciales, la promoción de la cultura de la denuncia y la transparencia, la protección de la identidad de los alertadores y denunciantes, así como la obligación de las autoridades de brindar información sobre las medidas de protección concedidas. Además, es fundamental aumentar la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción mediante programas de capacitación y sensibilización.

En conclusión, la corrupción sigue siendo un problema grave en México, y es fundamental fortalecer los mecanismos de denuncia y protección de alertadores y denunciantes de corrupción para combatirla. Se deben implementar medidas efectivas para aumentar la confianza en las instituciones encargadas de investigar y sancionar estos delitos, promover una cultura de integridad y transparencia, mejorar la protección y la asistencia para los alertadores y denunciantes, y mejorar la coordinación y la comunicación entre las diferentes instituciones encargadas de la protección de alertadores y denunciantes de corrupción. Solo de esta manera se puede garantizar la transparencia

¹²³ Esta orientación jurídica es gratuita, presencial telefónica al 8131437710 y vía correo electrónico a contacto@seseanl.gob.mx.

¹²⁴ El documento se puede consultar en: <https://www.seajal.org/herramientas-anticorrupcion/>

y la rendición de cuentas en la gestión pública y construir un país más justo y próspero para todas las personas.